

**UFMG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

ANA CAROLINA DE SOUZA

**Relações Intergovernamentais: o uso de dois pesos e duas medidas na
construção dos Pactos de Aprimoramento do SUAS**

BELO HORIZONTE – MG

2016

ANA CAROLINA DE SOUZA

**Relações Intergovernamentais: o uso de dois pesos e duas medidas na construção
dos Pactos de Aprimoramento do SUAS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, da Faculdade de Filosofia e
Ciências Humanas da Universidade Federal
Minas Gerais, como parte dos requisitos
para obtenção do título de Mestre em
Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Eleonora
Schettini Martins Cunha

BELO HORIZONTE – MG

2016

Ana Carolina de Souza

**Relações Intergovernamentais: o uso de dois pesos e duas medidas na construção
dos Pactos de Aprimoramento do SUAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, oferecido pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/UFMG), como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Eleonora Schettini Martins Cunha (Orientadora)

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP-MG)

Prof. Dr. José Ângelo Machado (UFMG)

BELO HORIZONTE – MG

2016

320 S729r 2016	Souza, Ana Carolina de Relações intergovernamentais [manuscrito] : o uso de dois pesos e duas medidas na construção dos pactos de aprimoramento do SUAS / Ana Carolina de Souza. - 2016. 138 f. Orientador: Eleonora Schettini Martins Cunha. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Inclui bibliografia. 1. Ciência política – Teses. 2. Federalismo - Teses 3. Assistência social - Teses. I. Cunha, Eleonora Schettini Martins, 1960-. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.
----------------------	---

Se, na verdade, não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo; se não é possível mudá-lo sem um certo sonho ou projeto de mundo, devo usar toda possibilidade que tenha para não apenas falar de minha utopia, mas participar de práticas com ela coerentes. Paulo Freire

Agradecimentos

“Ensinar não é transferir conhecimento e sim criar possibilidades de apreensão”.
Paulo Freire, Pedagogia da Autonomia, 1996

Concluir mais esta etapa da minha trajetória não foi uma tarefa fácil e teria sido impossível se não fosse pelo carinho, apoio, incentivo e compreensão daqueles que me acompanham de longe e de pertinho.

À professora Eleonora Martins Schettini Cunha, pela atenção, cuidado, disponibilidade e paciência para chegarmos até aqui. Sua orientação ultrapassa as paredes da Academia e as páginas desta dissertação.

Aos membros da banca, professor José Angelo Machado e professor Bruno Lazzarotti Diniz Costa pela disponibilidade e atenção concedida a este trabalho.

Aos professores do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da UFMG pelo aprendizado de tantos anos. Em especial ao professor Leonardo Avritzer, que acreditou na minha capacidade e à professora Márcia Soares pelo importante apoio e torcida.

Um grande abraço ao querido Alessandro, sempre prestativo e atencioso salvando os alunos do DCP dos sufocos do dia-a-dia acadêmico.

Aos colegas de turma do Departamento de Ciência Política e do Prodep com os quais compartilhei tantas agonias e alegrias. Em especial ao Eduardo Moreira da Silva e à doce Lilian Gomes.

Aos companheiros e companheiras do MDS, em especial à querida Ironi pela força, à Paulinha pelas dicas de português, ao André pelas longas discussões sobre Pacto de Aprimoramento, à Vi pelo cuidado de vó e à todos pela paciência em me ouvir falar dessa dissertação todos os dias.

Aos meus queridos amigos que de alguma maneira participaram deste processo: Lilian, Bah, Ca, Roberto, Nath e Vivi's. Sem o apoio e carinho de vocês, eu não teria conseguido!

Ao Agustín, que chegou no meio da caminhada e a tornou mais leve e feliz. Obrigada pela compreensão, pelo amor, por incentivar meus sonhos e acreditar que são possíveis.

À minha querida mãe, nada disso seria possível sem sua luta. Obrigada por todas as vezes que abdicou dos seus sonhos para que eu pudesse alcançar os meus. Essa vitória é nossa!

À todos vocês, o meu muito obrigada!

RESUMO

O presente estudo apresenta como tema central as relações intergovernamentais, estabelecidas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, no que diz respeito à construção dos Pactos de Aprimoramento do SUAS. Objetivou-se compreender a relação entre os entes federados: União, estados e municípios, na construção destes mecanismos, partindo do pressuposto de que as pactuações são resultados das deliberações desenhadas num espaço de decisão consensual – a Comissão Intergestores Tripartite, CIT. Entende-se aqui que os Pactos constituem-se em mecanismos de coordenação intergovernamental e, nesse sentido, buscam a cooperação na execução da política. No entanto, numa primeira aproximação com esses mecanismos verifica-se um desbalanceamento nas atribuições delimitadas para os entes subnacionais, que, a princípio, são igualmente responsáveis pela implementação da política. À luz das teorias sobre federalismo e relações intergovernamentais e, por meio da estratégia metodológica da análise de conteúdo, trabalhou-se com as gravações das reuniões da CIT com foco: i) nas relações intergovernamentais estabelecidas no âmbito da CIT; ii) no papel assumido por cada ente federado na formulação do Pacto; iii) nas as metas e prioridades estabelecidas para os entes federados. Os resultados demonstram um processo de negociação democrático no interior da Comissão, naquilo que diz respeito aos Pactos de Aprimoramento, não havendo uma relação coercitiva entre União, estados e municípios. O desbalanceamento das metas pactuadas não passou despercebido aos olhos dos entes federados que pactuaram as metas municipais e estaduais. No intuito incentivar estudos posteriores que complementem a pesquisa desenvolvida, algumas novas hipóteses são levantadas.

Palavras-chave: Federalismo; Relações Intergovernamentais; Assistência Social; Pacto de Aprimoramento .

ABSTRACT

This research report discusses as a central theme the intergovernment relationships, addressed in the realm of the Brazilian Social Assistance Unified System (SAUS), as regards the SAUS Improvement Pacts. In this research, we aimed to understand the relationships among federative entities in Brazil (Federal government, state governments and municipalities) on the construction of these mechanisms, having as a premise the fact that the agreements are a result of the deliberative process taken in a consensual decision sphere (the Tripartite Intermanagers Commission – TIC). We assume that the Agreements shape intergovernment coordination mechanisms, and, thus, seek cooperation in executing the Social Assistance policies. However, as a result of a primary investigation of these mechanism, we observe that there is some imbalance regarding the powers of each one of the subnational entities (State governments and municipalities), which are, at first, equally responsible for implementing these policies. Relying on theories that discuss federalism and intergovernment relationships, we have performed a qualitative content analysis, in which we have used transcriptions from the TIC meetings. Our analytical emphasis was on the following aspects: I) intergovernment relationships developed in the realm of TIC; II) the roles addressed to each federative entity on the Agreement wording; III) the goals and priorities addressed to the federative entities. Our results show that there is an inner negotiation process in course in the Commission, as regards the Improvement Pacts. In these negotiation processes, we couldn't find coercitive relationships among Brazilian Federal government, state governments and municipalities. The unbalance of the goals hasn't been unnoticed by the federative entities that took part in the Improvement Pact. Having this in mind, in order to stimulate further inquiry that complement our research, we rediscuss some hypotheses.

Keywords: Federalism; Intergovernment relationships; Social Assistance; Improvement Agreement.

Lista de Quadros:

Quadro 1: Características distintivas das Relações Intergovernamentais	35
Quadro 2: Composição dos blocos de financiamento segundo a NOB-SUAS 2012	62
Quadro 3: Atribuição dos entes na implementação do SUAS.....	65
Quadro 4: Comparação prioridades pactuadas pelos estados nos Pactos de Aprimoramento de 2007, 2010 e 2013	85

Lista de Tabelas

Tabela 1: Referências à distribuição dos municípios brasileiros por porte populacional de acordo com resultados do Censo 2010, Brasil	68
Tabela 2: Percentual de estados, por região, que alcançaram as metas pactuadas para o biênio 2014 - 2015	88
Tabela 3: Percentual de metas alcançadas pelos municípios, em 2014, por região, das metas pactuadas para o período 2013 - 2017	92
Tabela 4: Frequência e percentual de reuniões da CIT que trataram do Pacto de Aprimoramento do SUAS - 2005 a 2015	99
Tabela 5: Proponente do tema Pacto de Aprimoramento por tipo de abordagem - 2005 a 2015	102
Tabela 6: Frequência e percentual do Pacto de Aprimoramento como objeto de pactuação na CIT - 2005 a 2015	104
Tabela 7: Resultado das pactuações sobre o Pacto de Aprimoramento na CIT - 2005 a 2015 .	105

Lista de Figuras

Figura 1: Modelo de Relacionamento entre as unidades nacional, estadual e local.....	38
--	----

Lista de siglas

ABM – Associação Brasileira dos Municípios

AS – Assistência Social

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAF – Comitê de Articulação Federativa

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CIB – Comissões Intergestores Bipartite

CIT – Comissões Intergestores Tripartite

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

COEGEMAS – Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social

CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

Consea – Conselho de Segurança Alimentar

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DF – Distrito Federal

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FNP – Frente Nacional dos Prefeitos

FONSEAS – Fórum de Secretários Estaduais de Assistência Social

ID – Índice de Desenvolvimento

IGD-PBF – Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família

IGD-SUAS – Índice de Gestão Descentralizada do SUAS

IGE – Índice de Gestão Estadual

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MESA – Ministério Especial de Segurança Alimentar

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

NOB – Norma Operacional Básica

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PBF – Programa Bolsa Família

Peti – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PPA – Plano Plurianual

PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

RIGs – Relações Intergovernamentais

SAS – Secretaria de Assistência Social

SEAS – Secretarias Estaduais de Assistência Social

SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 – RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS: ALGUMAS REFLEXÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS	21
1.1 O Federalismo e seus desdobramentos.....	23
1.2 Descentralização x Centralização & Cooperação x Competição: Uma discussão em torno da operacionalização dos sistemas federais.....	28
1.3 Relações Intergovernamentais: como implementar políticas em sistemas federados?	33
1.3.1 Instrumentos de Gestão Governamental.....	39
1.4 Federalismo e Relações Intergovernamentais no contexto federativo brasileiro	42
1.4.1 Políticas Sociais e Federalismo Brasileiro pós Constituição Federal de 1988	44
1.4.2 Relações intergovernamentais no governo brasileiro.....	46
CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	52
2.1 A política de Assistência Social na década de 1990: forte regulação e fraca implementação	54
2.2 A Assistência Social na década 2000: O Sistema Único de Assistência Social.....	56
2.3 Sistema Único de Assistência Social e as relações intergovernamentais.....	59
2.3.1 Relações intergovernamentais e o financiamento do SUAS	60
2.3.2 Gestão compartilhada: os entes federados na implementação do SUAS	64
2.4 Mecanismos de articulação e pactuação no âmbito do SUAS: Comissão Intergestores Tripartite - CIT e Comissões Intergestores Bipartite – CIB.....	69
2.5 A NOB-SUAS 2012 e as inovações na gestão da assistência social	73
CAPÍTULO 3 – DOIS PESOS E DUAS MEDIDAS NA CONSTRUÇÃO DOS PACTOS DE APRIMORAMENTO DO SUAS?.....	78
3.1 Pacto de Aprimoramento do SUAS – mecanismo de coordenação e cooperação?.....	78
3.1.1 O Pacto de Aprimoramento na NOB-SUAS 2005 – O papel do estado na gestão da política de Assistência Social.....	79
3.1.2 O Pacto de Aprimoramento na NOB-SUAS 2012	82
3.2 Avanços e desafios na implementação dos Pactos de Aprimoramento do SUAS.....	84
3.2.1 Pacto de Aprimoramento Estadual – 2007 a 2015	84
3.2.2 Pacto de Aprimoramento Municipal – 2014 a 2017.....	90
CAPÍTULO 4 - A DINÂMICA DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA CONSTRUÇÃO DOS PACTOS DE APRIMORAMENTO DO SUAS.....	95
4.1 Passos Metodológicos e organização dos dados	96
4.2 Relações Intergovernamentais na CIT – construindo os Pactos de Aprimoramento	98

4.3 O que nos dizem as gravações?	121
CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	132

INTRODUÇÃO

Pactuar envolve convencimento, concordância e compromisso!

Márcia Lopes, 20 Anos LOAS, p. 77

As palavras de Márcia Lopes (2013), quando se comemoravam os vinte anos da Lei Orgânica de Assistência Social – Loas, representam aquilo de mais relevante na formulação e implementação da política de Assistência Social quando esta é observada sob a ótica do federalismo brasileiro. Ao se afirmar que pactuar envolve convencimento, concordância e compromisso, reafirma-se o papel do pacto federativo e, por conseguinte, dos entes federados na construção e no desenvolvimento dessa política.

Em meio às importantes mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988, o texto constitucional instituiu a Assistência Social enquanto política pública e direito de todo cidadão que dela necessitar e estabeleceu a gestão descentralizada como *modus operandi*, de modo que sua formulação e execução devem se dar de maneira cooperativa e articulada entre os entes governamentais. Ou seja, a implementação da política de Assistência no Brasil está intrinsecamente relacionada ao modelo de federalismo adotado e aos seus desdobramentos. Passados quase 30 anos desde a promulgação da Carta, a relação entre políticas sociais e federalismo continua presente como tema de debate. Ou melhor, não apenas continua como cada vez mais tem sido alvo de estudos na área, devido, principalmente, aos desafios encontrados na execução dessas políticas.

Esta dissertação se insere nesse debate a partir da especificidade da política de Assistência Social. Instituída como uma política nacional, sua implementação estrutura-se por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cuja efetivação prevê competências comuns e específicas para os três entes da federação – União, estados e municípios. O meio encontrado para a afirmação de compromissos entre os entes para a efetivação da política no âmbito nacional tem sido, dentre outros mecanismos, a construção dos chamados Pactos de Aprimoramento, negociados na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), instituída para possibilitar a interação federativa e a coordenação das ações entre os entes.

O estabelecimento de um Pacto de Aprimoramento já estava previsto na Norma Operacional Básica (NOB) do SUAS de 2005. No entanto, a NOB-SUAS 2012 o aborda de uma maneira inovadora, determinando que seja pactuado entre União, estados e

municípios, diferente do que ocorreu nos anos anteriores, quando apenas a União, os estados e o Distrito Federal – DF eram signatários do Pacto de Aprimoramento. A primeira celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual se deu em 2007, no modelo pautado pela NOB-SUAS 2005. Estados e DF elaboraram seus Pactos, separadamente, com base em prioridades estabelecidas nacionalmente. Estes Pactos vigoraram até 2010 quando se firmou um novo Pacto de Aprimoramento – 2011 a 2014. Este Pacto foi revisto em 2013, após a NOB-SUAS 2012, e então se pactuou metas e prioridades para o biênio 2014-2015. Naquele ano também foi firmado o primeiro Pacto de Aprimoramento Municipal, com vigência quadrienal – 2014 a 2017.

Entende-se aqui que os Pactos de Aprimoramento constituem-se em mecanismos de coordenação intergovernamental e, nesse sentido, buscam a cooperação na execução da política. Portanto, a previsão desses mecanismos de pactuação demonstra um avanço, ao menos em sentido normativo, de se conceber o SUAS como um Sistema Único integrado pelos entes governamentais brasileiros, e inserido num contexto de federalismo cooperativo. Uma das principais inovações trazidas pela NOB-SUAS 2012, no que diz respeito ao Pacto, é a tentativa de comprometer conjuntamente municípios, estados e DF com o aprimoramento da política de Assistência Social, com a definição de prioridades e indicadores para aferição dos resultados. O Pacto de Aprimoramento do SUAS constitui-se, portanto, em mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (NOB-SUAS 2012).

No entanto, numa primeira aproximação com os Pactos firmados verifica-se um desbalanceamento nas atribuições delimitadas para os entes subnacionais, que, a princípio, são igualmente responsáveis pela implementação da política. É possível identificar metas claras e objetivas para os municípios, enquanto para os estados ficam objetivos fluidos e pouco específicos. Assim sendo, a questão que instiga esse estudo é: Por que entes igualmente responsáveis pela implantação do SUAS, cada qual com suas atribuições normativamente definidas, têm sido tratados com *dois pesos e duas medidas* na construção dos Pactos de Aprimoramento do SUAS?

Três hipóteses foram levantadas como respostas a essa questão: i) Diferente do esperado em um federalismo cooperativo, previsto pela Constituição Federal de 1988, no âmbito do SUAS existe uma relação hierárquica entre os entes federados, estando os municípios na base dessa hierarquia e, portanto, lhes cabe a execução última da política; ii) A sobrecarga municipal e o papel residual dos estados na implementação do SUAS

são resultado da própria Constituição Federal de 1988 e do processo de descentralização por ela desencadeado, e; iii) O processo de deliberação do SUAS ocorre em um espaço de negociação democrático, transparente, controlável, consensual e composto pelos três entes federados, a Comissão Intergestores Tripartite – CIT e os Pactos são resultados dessas deliberações e expressam a correlação de forças existente na CIT.

No intuito de responder à questão de pesquisa e verificar as hipóteses elencadas, o estudo buscou compreender e analisar o processo de construção dos Pactos de Aprimoramento do SUAS, com foco: i) nas relações intergovernamentais estabelecidas no âmbito da CIT; ii) no papel assumido por cada ente federado na formulação do Pacto, e; iii) nas metas e prioridades estabelecidas para os entes federados. Adotou-se como objeto de análise as gravações das reuniões da CIT que discutiram aspectos do Pacto de Aprimoramento do SUAS.

Estudos de caráter qualitativo tem ganhado notoriedade no campo da Ciência Política, principalmente quando o tema abordado se apresenta de maneira peculiar, como é o caso das relações intergovernamentais. A pesquisa qualitativa possui um caráter exploratório, interpretativo e naturalístico e nos possibilita conhecer mais profundamente a realidade, trazendo à tona possíveis pontos de atenção e questões mais interessantes ao desenvolvimento da pesquisa. A estratégia metodológica consistiu no estudo de caso único longitudinal. Trabalhou-se com um recorte temporal de 2005 a 2015, ou seja, um período de 11 anos no intuito de trabalhar com todos os Pactos de Aprimoramento firmados entre todos os entes. Considerou-se o estudo de caso como melhor opção para desenvolvimento do trabalho proposto por entender que, para responder à questão de pesquisa fazia-se necessário uma compreensão mais precisa e profunda do nosso fenômeno de análise.

Para alcançar os objetivos propostos utilizou-se como estratégia metodológica a análise de conteúdo no intuito de orientar leitura das gravações selecionadas, tendo como unidade de análise as falas dos participantes. A técnica de análise de conteúdo tem sido amplamente difundida e empregada na análise de dados qualitativos. A utilização desta técnica permitiu explorar as nuances e percepções dos representantes que compõem a CIT e analisar o significado das falas atribuindo sentido aos conteúdos conexos ao enquadramento teórico adotado neste trabalho.

Como base teórica trabalhou-se com a literatura que aborda o federalismo enquanto Pacto e seus desdobramentos: processo de descentralização e relações intergovernamentais. Parte-se do pressuposto de que sistemas federais seriam mais do

que um acordo entre as partes, constituindo-se em um modo de atividade política que requer relações cooperativas entre os entes (ELAZAR, 1987, p.2). E assim sendo, demanda ações e atividades que propiciem relações coordenadas. O federalismo cooperativo, nesse sentido, prevê o compartilhamento de competências entre os entes federados, preservando a autonomia de todos e garantindo a representação de interesses subnacionais junto aos órgãos do executivo nacional.

Estados federados, portanto, enfrentam o desafio de atender aos requisitos da coordenação intergovernamental sem, no entanto, passar por cima da autonomia dos entes. Para tanto, têm lançado mão de diversos instrumentos de coordenação intergovernamental que variam conforme a política, os envolvidos e os objetivos, dentre outros aspectos. São exemplos as transferências voluntárias e condicionadas de recursos (MACHADO, 2010), a instituição de órgãos colegiados (PALOTTI & MACHADO, 2014), a normatização nacional de políticas (RADIN, 2010) e a formalização de acordos como o Pacto de Aprimoramento do SUAS.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 restaurou o sistema federativo junto ao processo de redemocratização. Os municípios brasileiros foram alçados à categoria de entes federados de modo que, União, estados e municípios são tidos enquanto entes autônomos. A descentralização foi defendida tanto em nome da democratização quanto em nome de uma melhor gestão das atividades do governo e supunha-se que um maior emponderamento dos municípios permitiria aos cidadãos exercer maior controle sobre os governos locais (ALMEIDA, 2005). Contudo, Arretche (2012) demonstra que, apesar da Constituição ter sido pautada pelo processo de descentralização e ter conferido maior autonomia fiscal aos entes, bem como ter previsto a descentralização de execução de políticas públicas, manteve nas mãos da União a prerrogativa de legislação em torno tanto da questão fiscal, quanto das políticas públicas a serem implementadas.

Este fato chama atenção para o modelo de relações intergovernamentais estabelecido na conformação de políticas públicas. O modelo descentralizado de implementação de políticas públicas, com a formulação e coordenação nas mãos da União e a execução nas mãos principalmente dos municípios é observado em grande parte das políticas, principalmente nas sociais, como Saúde e Assistência Social. Nesta última observa-se a tentativa de se estabelecer a coordenação entre os entes federados de modo que o Sistema Único de Assistência Social seja implantado em todos os municípios garantindo acesso a todos os cidadãos que dele necessitar.

Caminhando no sentido de se trabalhar a política de Assistência Social sob a ótica do federalismo brasileiro, buscando responder a pergunta colocada acima, a dissertação se estrutura em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro deles se dedica à análise dos conceitos de federalismo e os desdobramentos da adoção de sistemas federais. O principal objetivo é apresentar ao leitor que a análise da relação entre federalismo e políticas públicas está além da dicotomia centralização X descentralização passando, principalmente, pelas relações intergovernamentais estabelecidas, o que envolve a utilização de diversos mecanismos e o envolvimento de todos os entes envolvidos na política. Apresenta-se, ainda, a teoria aplicada ao caso brasileiro.

A discussão do segundo capítulo centra-se na política de Assistência Social, principalmente, naquilo que diz respeito às relações intergovernamentais estabelecidas para sua execução. Parte-se da Constituição Federal de 1988 que trouxe uma nova perspectiva para a Assistência no Brasil, até chegar à NOB-SUAS 2012 que estrutura o SUAS após suas principais alterações normativas. Apresenta-se a dificuldade de se implementar uma política de caráter nacional com execução majoritariamente municipal, em um contexto de grandes disparidades socioterritoriais e, nesse sentido, questiona o papel desempenhado por cada ente no desenvolvimento do SUAS.

O terceiro capítulo apresenta e significa o Pacto de Aprimoramento do SUAS e como este evolui desde a NOB-SUAS 2005. São apresentadas todas as versões do Pacto para o período avaliado. O objetivo do capítulo é apresentar ao leitor a origem da pergunta que norteia esta dissertação. O que justifica afirmar que há um desbalanceamento no tratamento dos entes no que diz respeito ao Pacto de Aprimoramento do SUAS? O capítulo se desenvolve neste sentido.

Por fim, no último capítulo, além do detalhamento metodológico é apresentado o resultado do trabalho empírico que consistiu na análise das gravações das reuniões da CIT que trataram do Pacto de Aprimoramento do SUAS, focando em duas perspectivas: i) modo de abordagem do Pacto, no intuito de apresentar como o tema apareceu nas reuniões e qual o papel desempenhado pelos entes e; ii) Resultado da pactuação, posição e atitude dos entes, com foco nas relações estabelecidas no que diz respeito às principais deliberações sobre os Pactos de Aprimoramento.

CAPÍTULO 1 – RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS: ALGUMAS REFLEXÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS

Como se dão as relações intergovernamentais, em contextos federativos, no âmbito das políticas públicas? Esta é a pergunta norteadora deste capítulo, no qual se apresenta a sistematização de parte do arcabouço teórico que orienta as discussões nesse campo de estudos. Parte-se de uma definição mais ampla de sistemas federativos, passando por suas especificidades, dentre elas o processo de descentralização e as relações intergovernamentais para, nos próximos capítulos, analisar as relações intergovernamentais entre os três níveis de governo brasileiros, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Dentre os estudos quanto ao desenvolvimento de Estados de Bem-Estar, encontram-se vertentes que enfatizam a importância de se considerar o desenho institucional de federações, principalmente o tipo de compartilhamento de autoridade entre os entes, como variável relevante na compreensão da trajetória e do desempenho de políticas sociais. Obinger *et al.* (2005) demonstram que existem implicações mútuas entre federalismo e políticas sociais. Segundo os autores, regimes federativos podem afetar direta ou indiretamente:

- a) a dinâmica de desenvolvimento dos regimes de bem-estar; b) a generosidade dos programas; c) a uniformidade dos programas entre os entes federados; d) a extensão em que ocorre redistribuição vertical de recursos (entre entes federados); e) os padrões de intervenção nas políticas sociais; e f) o grau em que ocorrem inovação e experimentação em políticas públicas (OBINGER *et al.* apud PALOTTI, 2012, p.33).

O conceito de federalismo e seus desdobramentos tem ganhado terreno no campo de estudos das políticas públicas brasileiras, tornando-se ainda mais presente no contexto pós Constituição Federal de 1988 (CF/88). E junto da emergência do federalismo enquanto foco de análise, dois outros aspectos, igualmente relevantes, tomam o contexto federativo das décadas de 1990 e 2000: a descentralização e as relações intergovernamentais. Conforme apontado por Abrucio *et al.* (2010), o processo de descentralização foi o que recebeu maior atenção dos estudiosos da área que, por estarem concentrados na dicotomia “centralização *versus* descentralização” não consideraram os arranjos de coordenação e cooperação entre os entes como um assunto interessante. Isso fez com que este tema fosse deixado de lado nos inúmeros estudos

realizados em torno do federalismo brasileiro no período posterior à promulgação da Carta Magna de 1988.

Contudo, a relevância das relações intergovernamentais tem sido destacada, nos últimos anos, por alguns autores brasileiros como Abrucio (2005; 2013); Machado (2008; 2010) e Franzese (2010). No campo internacional o assunto ganha destaque a partir de 1974 com Deil Wrigth, que já percebia a importância das relações entre entes federados para se compreender o processo de formulação e implementação de políticas públicas em Estados¹ federados, ou não.

Em seu estudo seminal, Riker (1964) defendeu que o federalismo não importava enquanto instituição política de uma sociedade, argumentando que não exercia impactos sobre os resultados de políticas públicas. Autores como Stepan (1999), Elazar (1975) e Arretche (2001) discordam do pressuposto de Riker e partem do princípio de que o federalismo é importante quando o foco de análise é a implementação de políticas públicas. A partir de publicações posteriores à Riker e de outros autores que seguiram seus argumentos, seja concordando, seja refutando, percebe-se que, a distinção entre Estado federal ou Estado unitário realmente pouco importa para análises das políticas que se desenvolvem dentro daquele Estado. No entanto, importam as características que conformam estes Estados e que a eles são inerentes, por exemplo, se são mais ou menos descentralizados ou como se dão as relações entre os entes governamentais. Partimos, portanto, deste pressuposto.

Este capítulo, na primeira seção, apresenta os conceitos utilizados para definir sistemas federativos, a partir da literatura internacional e nacional, buscando localizar o referencial teórico a partir do qual o presente trabalho será desenvolvido. A segunda seção aborda as especificidades dos sistemas federativos com o objetivo de apresentar uma perspectiva mais abrangente antes de focalizar na configuração do sistema federativo brasileiro. O terceiro tópico trata especificamente das relações intergovernamentais dentro do campo de análise das políticas públicas, no intuito de subsidiar as discussões posteriores em torno do federalismo implementado no Brasil, que compõem a quarta seção.

¹ Ao se falar em forma de Estado, faz-se menção ao modo de exercício do poder político em função do território (Silva, 2008, p.98)

1.1 O Federalismo e seus desdobramentos

Quando se pretende estudar os diferentes fatores que intervêm na atual política de Assistência Social no Brasil, não se pode deixar de mencionar e discutir a influência do federalismo² na conformação dessa área de política social³. Se a implementação de políticas em governos unitários com poder centralizado e com relevante grau de controle e governabilidade sobre os “executores” das políticas não é tarefa simples, em federações, os desafios são ainda maiores.

Não há na literatura um conceito único de federalismo, o que torna difícil a tarefa de classificar Estados enquanto federais ou não. Nesse sentido, apresenta-se aqui, os principais conceitos utilizados na definição do termo, em trabalhos que o relacionam a políticas públicas. Willian Riker (1975) compreende a federação como uma forma de Estado na qual coexistem dois tipos de governo com autoridade sobre o mesmo território e população, caracterizando uma dupla soberania de tal modo que cada governo possui atividades sobre as quais lhe cabe decisões finais. Apesar das declarações não consensuais levantadas pelo autor, principalmente no que se refere ao impacto do federalismo sobre o resultado das políticas públicas, qualquer análise sobre o tema deve levar em conta seu legado.

Em suas primeiras análises, Riker via o sistema federativo como empecilho para um bom governo. Tal perspectiva, no entanto, não se manteve, na medida em que o autor passou a considerar o federalismo como um sistema desejável. Conforme seus argumentos, o federalismo restringiria o governo nacional, no entanto, o objetivo liberal de proteger os direitos individuais do ataque governamental justificaria este tipo de restrição (VOLDEN, 2004).

Riker, com base no federalismo norteamericano, explicou a origem dos sistemas federativos como resultado da barganha política resultante de: i) visões expansionistas e; ii) preocupações militares. Tais fatores, considerados pelo autor como

² “Para se ter uma dimensão do alcance do federalismo, dos cerca de 180 países independentes existentes no mundo, aproximadamente 25 são federações, reunindo algo em torno de 40% da população mundial” (WATTS apud, PALOTTI, 2012, p. 18).

³ Abrucio e Franzese (2009) demonstram que a relação entre políticas públicas e federalismo é uma relação de *reciprocidade*, de modo que as políticas públicas também importam e podem gerar efeitos sobre as relações federativas. Contudo, considerando o escopo desta dissertação, esse tema não será tratado. Para mais informações ver “Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo”.

necessários, mas não suficientes para a formação de um sistema federal, estariam presentes em todos os sistemas federais estudados por ele⁴.

Outra questão relevante levantada pelo autor refere-se à operacionalidade do sistema federal. Neste aspecto, partindo do questionamento quanto à manutenção dos Estados federativos define duas condições básicas para que o federalismo se mantenha: i) uma centralização do sistema, que permita ao governo central explorar as vantagens de uma base para arrecadação de impostos e formação de exércitos, e ii) a manutenção de garantias para as unidades instituintes, o que impediria a transformação do federalismo em um governo unitário.

Riker desenvolveu seu argumento com base na lógica de que sistemas federais terminam de duas maneiras principais: i) tornam-se tão periféricos que se quebram ou ii) tornam-se tão centralizados que se transformam em governos unitários. Desde esse período, Riker já salientava que uma estrutura que comportasse um sistema federal não poderia estar baseada apenas em uma Constituição Nacional. Dependia muito mais das relações estabelecidas e dos incentivos para que o sistema se mantivesse. O autor ainda defendeu o argumento de que: “O federalismo não faz nenhuma diferença especial para a política pública” (RIKER, 1975, p.143).

Conforme Soares (2012), a ideia de federalismo desenvolvida por Riker (1964; 1975), além de destacar a necessidade de uma Constituição Federal que estabeleça o pacto federativo entre os entes, apresenta como características institucionais: a divisão do Estado nacional em subunidades territoriais; Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário autônomos nos âmbitos nacional e subnacionais; divisão de competências fiscais e administrativas; sistema legislativo bicameral e, por fim, uma Corte Suprema de Justiça responsável pela regulação dos conflitos legislativos. É possível verificar, também que Riker conferiu demasiada importância às características políticas do federalismo, representadas pela barganha política e pelo poder concedido aos partidos políticos, deixando de lado aspectos relevantes para a compreensão de um sistema federal, como a divisão de competências entre os entes, relações intergovernamentais, divisão de recursos financeiros, dentre outros, aspectos esses que vêm ocupando lugar de destaque nos atuais estudos sobre o tema.

⁴Riker analisou os Estados Unidos e, mais resumidamente, todos os sistemas federativos contemporâneos do mundo à época. Para mais informações ver: *Federalism: Origin, Operation, and Significance* de Willian Riker (1964).

Posterior à publicação de seu livro, em 1964, e de seu famoso artigo, em 1975, Riker recebeu diversas críticas, principalmente no que dizia respeito: i) à questão militar como condição necessária para a formação de um Estado federativo; ii) ao enquadramento de sistemas federativos democráticos e não democráticos em um mesmo grupo; iii) à baixa importância conferida ao federalismo enquanto instituição. Stepan (1999) foi um dos autores a desenvolver estudos a partir das considerações defendidas por Riker. Stepan desenvolveu um contraponto às ideias de Riker, principalmente no que dizia respeito à dicotomia “federalismo centralizado x federalismo descentralizado” argumentando que o que Riker entendia por federalismos descentralizados eram, na verdade, confederações.

Para formar seu argumento, Stepan propôs uma “classificação que mensurasse o impacto do federalismo na representação política dos cidadãos” (ABRUCIO & FRANZESE, 2009, p. 02). Nesse sentido, desenvolveu uma ideia de *continuum* que varia desde um federalismo que constrange muito o *demos* (*demos-constraining*) até um federalismo que o constrange menos (*demosenabling*), sendo que todas as federações democráticas restringem o poder do *demos*. O Brasil se encontraria num ponto extremo de constrangimento, principalmente pela formação desproporcional de suas casas legislativas nacionais⁵.

Outro argumento de Riker contraposto por Stepan (1999) refere-se à importância do federalismo enquanto instituição, pois entende que o federalismo importa e impacta diretamente os resultados das políticas. Marta Arretche (2001) também desenvolve seu argumento nesse sentido, destacando que, a partir de meados dos anos 1980, verifica-se uma alteração no foco dos estudiosos de sistemas federais, que passam a conceder mais importância ao papel do federalismo na manutenção do *status quo* e na implementação de reformas de políticas públicas do que no debate centrado nas especificidades dos Estados federativos quando comparados aos Estados unitários e Confederações.

Volden (2004), em um estudo dedicado aos argumentos desenvolvidos por Riker, destaca a importância dos trabalhos do autor para análises posteriores desenvolvidas por demais estudiosos do tema federalismo. Para Volden, Riker (1964; 1975) poderia estar errado em argumentar que o federalismo não importava em tudo,

⁵ “A estrutura federativa será mais *demos constraining* quanto maior forem a super-representação dos estados menos populosos na Câmara Alta, a abrangência das políticas formuladas pela Câmara Alta e o grau de poder conferido pela Constituição Federal às unidades da federação na elaboração de políticas, bem como quanto menor for o grau de nacionalização do sistema partidário em suas orientações e sistemas de incentivos. Em suma, quanto maior o poder das unidades federativas em um sistema político, mais ele se distanciará do sistema *demos enabling*”. (ABRUCIO & FRANZESE, 2009, p. 7).

mas ele estava certo em sugerir que não havia relações simples entre federalismo e os resultados das políticas, sejam esses positivos ou negativos.

O federalismo apresentaria uma complexidade adicional à estrutura, já complicada, de instituições políticas, sociais e econômicas. No entanto, novas análises têm demonstrado que o federalismo pode ser considerado como uma solução complexa para situações complexas. Mesmo dentro de um único país, os efeitos do federalismo podem variar ao longo do tempo, a depender da área de intervenção e conforme o modelo de cada política pública.

Elazar (1975; 1987) desenvolveu a ideia de federalismo como pacto, destacando que o próprio nome já indica seu significado, dado que a palavra Federação deriva do latim *foedus*, que significa pacto. Para o autor, o federalismo pode ser entendido como modo de organização política que une entes governamentais dentro de um único sistema político, distribuindo poderes entre esses entes, de modo a garantir a existência e autonomia de ambos (União e unidades subnacionais). O federalismo, para Elazar, significa integração, de modo que os processos de negociação envolvam todas as partes. Sistemas federais seriam, portanto, mais do que um acordo entre as partes, seria um modo de atividade política que requer relações cooperativas entre os entes (ELAZAR, 1987, p.2).

Souza (2008) destaca que a escola do Federalismo enquanto pacto teve Elazar como um de seus precursores, e este poderia ser definido, ainda, por meio da síntese: “regras próprias e regras partilhadas” (*self rule and shared rule*), ou seja, a combinação, via pacto ou aliança, do princípio da unidade com o princípio da autonomia interna” (Elazar *apud* SOUZA, 2008, p. 31). Nessa perspectiva, o federalismo atuaria por meio do equilíbrio entre forças opostas: unidade e autonomia, centralização e descentralização, regra da maioria para preservar a unidade e direitos da minoria para preservar a diversidade.

A teoria do federalismo como pacto foi retratada por Souza (2008) como uma das quatro teorias sobre o federalismo mais influentes⁶. Todas possuem como ponto

⁶ As outras três teorias são: 1) Federalismo como descentralização das instituições políticas e das atividades econômicas: entende o federalismo enquanto um sistema no qual as instituições políticas e atividades econômicas são espacialmente descentralizadas dentro de um território nacional, favorecendo e garantindo a competição de mercado. Confere pouca importância ao desenho constitucional do Estado e é mais utilizada nos estudos sobre federalismo fiscal. Possui como um de seus principais expoentes William Riker; 2) Federalismo e democracia: foca na relação do federalismo com a democracia constitucional; defende o argumento de que somente democracias poderiam assegurar que as regras de um sistema federativo sejam cumpridas. Atribui importância ao desenho constitucional do federalismo. A principal crítica a esta vertente recai na dificuldade de se analisar empiricamente como funciona o federalismo

comum a característica básica de um federalismo: divisão territorial da autoridade em jurisdições autônomas (*self rule*).

Ainda assim, conforme destacado por Licio,

(...) um arranjo federativo é um tipo de parceria estabelecida e regulada por um pacto, cujas relações internas refletem um tipo especial de compartilhamento que deve prevalecer entre os parceiros, baseado no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e na tentativa de promover uma unidade especial entre os mesmos (LICIO, 2012, p. 39).

Nesse sentido, evidencia-se a complexidade de se implementar um sistema federal visto que este, busca conciliar a autonomia dos entes por meio de relações pactuadas entre os níveis de governo. Além disso, em sistemas federais, espera-se que além de certo grau de autonomia, os entes subnacionais tenham, também, algum tipo de representação ou participação junto ao poder central, o que pode se dar via legislativo, de modo geral, ou ainda em fóruns específicos relacionados às políticas públicas, como será visto mais à frente.

Para fins desta dissertação a teoria do federalismo enquanto pacto é a que melhor se adequa aos objetivos propostos. As últimas décadas representaram um grande avanço nos estudos em torno do federalismo enquanto instituição que, de diversas maneiras e possibilidades analíticas, impacta o processo de implementação de políticas públicas nos Estados democráticos. O federalismo passou a constituir-se como pano de fundo de vários estudos, principalmente, no que tange ao desenvolvimento do Estado de Bem-estar Social.

Concomitante ao crescente interesse pelo federalismo enquanto objeto de estudo, vimos emergir análises em torno de aspectos centrais aos sistemas federais. Considerando o objetivo desta dissertação, buscou-se conhecer os principais argumentos em torno do processo de descentralização e das relações intergovernamentais, temáticas que serão tratadas nos dois próximos tópicos.

visto que foca em seu desenho constitucional e, por fim, 3) Federações e federalismos: busca, principalmente, distinguir federalismo de federação. Argumenta que a “lógica das federações é o federalismo, ou diversidade das unidades constituintes, um conceito de valor em que se baseiam as federações. (...) o federalismo refere-se a uma ideologia ou sentimento que dá origem e promove a formação de uma federação” (LICIO, 2012, p.42). Para defensores da teoria, poderia haver federalismo sem federação, mas não o contrário.

1.2 Descentralização x Centralização & Cooperação x Competição: Uma discussão em torno da operacionalização dos sistemas federais

Utilizar apenas a dicotomia “Estado federal x Estado unitário” para explicar os diferentes caminhos tomados em diversos países tornou-se insuficiente para compreender a operacionalização dos sistemas federais. Tal dicotomia corresponderia àquilo que Weber (1972) denominou de tipo ideal, ou seja, para tornar factível a análise de uma dada situação social, principalmente quando se trata de generalizações, torna-se necessário criar um "tipo ideal", que consiste no instrumento que orientará a investigação (SILVA, 2010). Os graus de centralização e de descentralização bem como de cooperação e de competição são variáveis relevantes e que incidem fortemente nos diversos arranjos adotados pelos países, não cabendo dividi-los somente em federais ou unitários, mas também compreender a relação possível entre organização e os modelos de distribuição de autoridade e a forma da relação que se estabelece entre os entes.

Nesse contexto, além de considerarmos o modelo adotado – se federal ou não – faz-se necessário, ainda, a compreensão dos modelos de distribuição de autoridade e de poder empregados, ou seja, do processo de descentralização desencadeado em cada Estado. Elazar (1987) vai além da discussão *centralização X descentralização* argumentando que a ideia fundamental do federalismo seria a não centralização da autoridade. Para o autor, a relação entre os entes federados não consistiria matéria de descentralização, ou seja, o federalismo não significa a existência de um governo central do qual emana (ou não) poder para as partes. A ideia de não centralização construída por Elazar indica que não deveria haver uma hierarquia entre os governos, apenas uma interação de poder com diferentes abrangências de atuação.

No entanto, para fins deste capítulo, não será esmiuçada a teoria desenvolvida por Elazar em torno da não centralização. Importa que, nos termos do federalismo como pacto, é possível a ocorrência de centralização e de descentralização de políticas públicas enquanto resultado da acomodação de distribuição dos poderes entre os entes federados. Nos termos do federalismo defendido por Elazar, centralização e descentralização ocorrem como processos dinâmicos, podendo variar conforme interesse das partes federativas. E mais, a descentralização ou centralização ocorre como resultado da interação entre os entes e não como definição de um governo central.

Embora o argumento da não centralização pareça a mais democrática e adequada aos princípios federativos, na prática, esse equilíbrio de poderes entre os níveis de

governo dificilmente é igualitário (LICIO, 2012). A teoria defendida por Elazar (1975), tanto no que diz respeito ao federalismo enquanto pacto, quanto à ideia de uma não centralização, ajuda a compreender o processo ocorrido no âmbito da política de assistência social e, para tanto, é importante apreender os possíveis modelos de descentralização.

Para compreensão do processo de descentralização desencadeado em Estados federados, parte-se do conceito apresentado por Faletti

A descentralização é um processo de reforma do Estado, composto por um conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estado (Falleti, 2006, p. 60)

A compreensão da descentralização de autoridade de poder para as esferas subnacionais, a partir do tipo de poder transferido, permite perceber o ciclo de políticas públicas como um *continuum*, no qual diferentes responsabilidades e direitos podem ser distribuídos entre os entes. Arretche (2012) sugere uma revisão conceitual entre os possíveis modelos de descentralização de autoridade adotados por um Estado, demonstrando que esta não deve ser tratada homogeneamente. Primeiramente, a autora trabalha com a distinção entre a designação formal de responsabilidades do governo (*policy-making*) e a autonomia para tomar decisões sobre essas mesmas políticas (*policy decision-making*). O ponto principal nessa discussão é atentar para que a descentralização de competências (*policy-making*) não seja interpretada como descentralização de autoridade decisória sobre essas mesmas políticas. Assumir uma como *proxy* da outra levaria a uma produção de inferências não válidas, pois não só é possível como é muito recorrente que, em diversos países, ambas as delegações não ocorram simultaneamente.

Outra distinção importante trabalhada por Arretche (2012) e, anteriormente apresentada também por Falleti (2006), diz respeito à distinção entre: i) descentralização política; ii) descentralização fiscal e; iii) descentralização de competências.

- i) **Descentralização política:** transfere-se autoridade política ou capacidades eleitorais para atores subnacionais. Refere-se à possibilidade das jurisdições realizarem suas próprias eleições, com a garantia de que os mandatos não serão revogados por níveis superiores de governo. Exemplos deste tipo de descentralização são: a eleição por voto popular para prefeitos e governadores; a criação de assembleias legislativas subnacionais; reformas

constitucionais que fortaleçam a autonomia política dos governos subnacionais, dentre outras.

- ii) **Descentralização fiscal:** diz respeito à participação nas receitas e gastos dos governos subnacionais sobre o gasto agregado. Refere-se ao conjunto de políticas desenhadas para aumentar as receitas e/ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais. Importante destacar que o ente possuir ampla participação sobre a arrecadação nacional de impostos é diferente deste possuir autonomia para taxar e arrecadar recursos.
- iii) **Descentralização de competências ou administrativa (*policy-making*):** relativa à responsabilidade pela execução das políticas públicas, engloba o conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão de serviços sociais como educação, saúde, assistência social e moradia, por exemplo, aos governos subnacionais. Conforme destacado, importante não confundir *policy-making* com *policy decision-making*.
- iv) **Descentralização jurisdicional ou legislativa:** apesar de não ter sido mencionada por Falleti (2006) e Arretche (2012) temos ainda outro tipo de descentralização que significa “assegurar aos entes subnacionais um espaço próprio para legislar, em assuntos de sua alçada que não podem ser assumidos pelo governo central” (SOARES, 2012, p. 10).

Falleti (2006) desenvolveu seu argumento a partir do pressuposto de que os diferentes tipos de descentralização de autoridade não necessariamente ocorrem simultaneamente, podendo sua ordem variar a depender do período em que ocorre, bem como a depender da política pública. Além disso, trabalhou com três hipóteses quanto às consequências dos diferentes tipos de descentralização sobre o ente subnacional:

1^a) a descentralização de competências poderá ter impacto positivo ou negativo sobre os governos. Positivo se possibilitar uma melhoria nas burocracias subnacionais, fomentar o aprendizado e treinamento melhorando, conseqüentemente, as capacidades organizacionais dos governos subnacionais. Contudo, se concomitantemente não houver uma descentralização fiscal, poderá haver a redução da autonomia dos entes, tornando-os dependentes de transferências nacionais ou aumentando suas dívidas;

2^a) Da mesma forma, a descentralização fiscal poderá gerar consequências positivas ou negativas para o ente subnacional. Níveis mais elevados de transferências automáticas de recursos aumentam a autonomia dos governos subnacionais, na medida

em que estes se beneficiam das transferências sem os custos, políticos e burocráticos, da arrecadação dessas receitas. Por outro lado, delegar autoridade sobre a coleta de impostos para unidades subnacionais que não possuem capacidade administrativa para arrecadação pode trazer sérias restrições aos orçamentos locais e aumentar a dependência desses governos no que se refere às transferências do governo nacional;

E, por fim, 3ª) A descentralização política sempre aumenta o grau de autonomia dos entes, com exceção de uma situação: quando existe aumento da separação de poderes no nível subnacional através, por exemplo, da criação de legislativos subnacionais ou Câmaras Municipais, o que pode gerar governos subnacionais divididos.

Observa-se, portanto, que a descentralização não se constitui num processo simples e continuado: ela pode ocorrer de diversas maneiras e em diversos níveis dentro de um mesmo Estado, o que afeta diretamente o modelo de implementação de políticas públicas. O processo de descentralização pode existir / acontecer, inclusive, em países unitários, não se constituindo, portanto, em uma característica inerente aos sistemas federativos. Contudo, as complexidades que levam à formação de Estados federais ou que derivam da conformação destes, tornam-no ainda mais diverso.

Outra variável importante para a análise do federalismo diz respeito às relações estabelecidas entre os entes federados com base nas suas competências e autonomia. Nessa perspectiva, o federalismo pode ser a) *competitivo*, quando há forte descentralização e grande autonomia das unidades federativas, com competências muito bem definidas e divididas entre os entes, especialmente quanto à repartição tributária e responsabilidades ou; b) *cooperativo*, quando há formas de atuação conjunta entre os níveis de governo e variados graus de intervenção do poder federal, preservando-se a autonomia dos entes subnacionais. O modelo cooperativo de federalismo procura unir as distintas esferas de governo, que têm sua relação pautada pela colaboração. Essa distinção importa, não só por caracterizar modos de operacionalização do federalismo, mas também porque processos de descentralização / centralização podem atenuar ou acentuar relações mais competitivas ou mais cooperativas entre os entes federados.

No modelo cooperativo, a rivalidade entre as esferas de poder é substituída pela vontade de se atingir um bem comum. Resulto de um processo de um modelo liberal para um modelo mais intervencionista, o federalismo cooperativo pauta-se na atuação do Estado em corrigir as “falhas” do mercado e aumentar a eficiência do sistema (OLIVEIRA, 2007). Ao contrário do modelo competitivo, “no padrão cooperativo, as

instituições políticas incentivam os atores territoriais a colaborarem, dividindo os poderes entre eles funcionalmente e prevendo tarefas a serem executadas conjuntamente” (FRANZESE & ABRÚCIO, 2009, p.27).

Já o modelo competitivo incorre na possibilidade de a competição entre os entes federados resultar em um problema de ação coletiva, descrito por Peterson (1995) como *race to the bottom*, que se constituiria como uma estratégia de menor investimento em políticas sociais desenvolvidas por um respectivo governo ou unidade territorial autônoma, no intuito de não atrair potenciais beneficiários advindos de outras unidades subnacionais (FRANZESE & ABRÚCIO, 2009; PIERSON, 2005; PETERSON, 1995).

Autores como Abrucio (2001); Abrucio e Franzese (2009); Abrucio, Franzese e Sano (2010); Souza (2005), trataram da utilização das categorias do federalismo competitivo *versus* federalismo cooperativo nas comparações entre diferentes federações. Essa abordagem orienta-se pelos argumentos de Riker (1964) de que o que garantiria a vida de uma federação seria sua capacidade de assegurar autonomia aos entes, cuidando para que o sistema não se tornasse periférico demais, concomitante a atividades centralizadoras que não levassem à formação de um Estado unitário. O principal objetivo de uma federação, e grande desafio, é, portanto, compatibilizar o princípio de autonomia com a interdependência entre os entes federados.

A existência de coordenação federativa é essencial para garantir que o objetivo de cooperação seja alcançado. Abrucio, Franzese e Sano (2010) apontam que tal coordenação envolve duas dimensões: i) cooperação entre territórios e; ii) esforços governamentais no campo das políticas públicas. A primeira dimensão refere-se basicamente a formas de associativismo e consorciamento, que consiste na formação de entidades territoriais, formais ou não, que congregam, horizontal ou verticalmente, mais de um nível de governo. A segunda dimensão refere-se à atuação de mais de um ente governamental numa mesma política pública.

Sobre a coordenação federativa, Abrucio, Franzese e Sano destacam três fatores que tornam ainda mais complexa a relação entre entes federados na implementação de políticas públicas, quais sejam: i) expansão mundial do Estado de Bem-estar Social, que envolve uma nacionalização das políticas sociais; ii) processo de descentralização e; iii) busca pelo aumento da eficiência e efetividade da gestão pública, ao mesmo tempo em que se fortaleça a *accountability*. Apesar de o primeiro fator aparentar contrapor-se ao

segundo, o sucesso de uma coordenação intergovernamental requer movimentos em ambas as direções: descentralizando algumas funções e centralizando outras.

Uma das maiores indagações do federalismo evidencia-se quando se trata de cooperação interfederativa para a implementação de políticas públicas: “Até que ponto uma ampla descentralização política, administrativa e fiscal é desejável?” Desse dilema surge o que Pierson (1995) denominou de *shared decision making*, que indica que um melhor desempenho governamental depende de todos os entes federados que, no compartilhamento de políticas públicas, só integram o sistema se assim desejarem, pois “no federalismo, dada a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são, de forma frequente, modestamente coordenadas” (PIERSON apud ABRUCIO, FRANZESE e SANO, 2010, p. 181).

A coordenação federativa bem sucedida é uma mistura de práticas competitivas e cooperativas, as primeiras relacionadas à participação autônoma dos entes federativos no processo decisório conjunto – havendo aí barganhas e controle mútuo entre os níveis de governo –, e as últimas vinculadas às parcerias e arranjos integrados nos planos territoriais e das políticas públicas (ABRUCIO; FRANZESE; SANO; 2010, p. 5).

Regimes federais possuem, como característica inerente ao sistema, algum grau de interdependência entre os entes, necessário para que o Estado federativo se mantenha de pé. Conforme aponta Elazar (1994), “no arranjo federativo, a cooperação encontra-se presente na origem e no seu desenvolvimento, influenciando permanentemente a relação entre os participantes” (ELAZAR apud ISMAEL, 2014, p. 187). No entanto, a relação nem sempre resulta em arranjos de governança eficazes ou não conflitivos. Pelo contrário, Estados federais afetados por outros fatores, como contingente populacional, diferentes etnias, desigualdades regionais socioeconômicas e culturais tornam os arranjos de governança ainda mais complexos. Na seção seguinte, apresentam-se algumas reflexões acerca das relações intergovernamentais no âmbito do regime federalista, buscando apresentar alguns modelos de relações adotados para tornar o federalismo um sistema factível e cooperativo.

1.3 Relações Intergovernamentais: como implementar políticas em sistemas federados?

Em linhas gerais, as diversas concepções do federalismo e sua relação com as políticas públicas ressalta, principalmente, a dificuldade de coordenação e cooperação entre os entes federados no âmbito das relações intergovernamentais (RIGs). Se a implementação de políticas públicas em governos unitários com poder centralizado e

com relevante grau de controle e governabilidade sobre os “executores” das políticas não é tarefa simples, em federações, os desafios são ainda maiores. Em federações, as relações intergovernamentais tornam esse processo ainda mais complexo.

A divisão de poder entre diferentes entes federados molda formas peculiares de relações intergovernamentais, *constitutivamente competitivas e cooperativas*, e necessariamente caracterizadas pelo conflito de poder, como pela negociação entre esferas de governo. Essa característica é relevante, sobretudo e principalmente em países com fortes heterogeneidades, como é o caso brasileiro, nos quais é ainda maior a dificuldade de implementar políticas em municipalidades com diferentes capacidades administrativas e fiscais.

Conforme apresentado no início deste capítulo, o federalismo distribui, territorialmente, a autoridade entre governos subnacionais autônomos (*self rule*) e, cada vez mais, as federações apresentam uma forte relação de interdependência entre seus entes (*shared rule*). Esse aumento na interdependência entre os entes é explicado por Watts (2006 *apud* LICIO, 2012, p.41) que indica três fatores que levaram a essa alteração na conformação das federações: 1) o aumento da atividade governamental em todas as esferas de governo; 2) o aumento da demanda por políticas públicas não existentes à época de formação da federação; e 3) a diversificação das formas de distribuição do poder de tributação e de responsabilidade pelo gasto em diferentes níveis de governo. À medida que o Estado passa a assumir mais responsabilidades e de diferentes tipos, as RIGs também assumirão linhas mais complexas. Como veremos mais à frente as relações entre os entes de uma federação variam conforme determinados fatores externos a essas relações.

O campo e o objeto de estudos sobre as relações intergovernamentais não se restringe às questões relacionadas ao federalismo. No entanto, considerando que o conceito e a análise das relações intergovernamentais consistem no eixo estruturante desta dissertação, o foco recai, principalmente, nas relações intergovernamentais desenvolvidas no âmbito de sistemas federais. Para Elazar (1987) *apud* (LICIO, 2012, p. 45), “as relações intergovernamentais consistem em caminhos particulares e meios de operacionalizar um regime político, os quais envolvem extensivas e continuadas relações entre os governos nacional, estadual e local ou qualquer combinação possível”.

Wright (1974) e Cameron (2001), ao tratarem das relações intergovernamentais, as definem como um conjunto de interações - políticas, administrativas e fiscais - que podem se desenvolver entre: i) o Estado nacional e suas subunidades regionais e locais;

ii) as subunidades regionais e locais; iii) as subunidades regionais e; iv) as subunidades locais. Ou seja, as relações intergovernamentais podem ser de caráter político, administrativo e/ou fiscal, podendo ocorrer em diversos níveis dentro de um único Estado (federal ou unitário). Wright (1974), citando (ANDERSON, 1960), que seria um dos pais fundadores do conceito de Relações Intergovernamentais, argumentou que as RIGs apresentariam, ainda, cinco características peculiares: i) as RIGs ocorrem entre todos os níveis dentro do Estado; ii) o conceito deve ser tratado no contexto de relações humanas e comportamento, uma vez que são os seres humanos que determinam como serão as relações intergovernamentais; iii) as relações se desenvolvem no dia-a-dia, no contato contínuo, podendo ocorrer de maneira formal e informal; iv) a consciência do papel desempenhado por todos os funcionários públicos, principalmente pelos administradores nomeados e, por fim; v) o componente político, uma vez que as relações intergovernamentais estão centralmente preocupadas com a política. O quadro 1 resume essas cinco características:

Quadro 1: Características distintivas das Relações Intergovernamentais

1. Todas as unidades (múltiplas entidades) Nacional Estados Cidades Municipalidades Distritos especiais Colégios distritais	4. Todos os funcionários públicos (Administradores) Funcionários eleitos a. Legislativo b. Executivo c. Judiciário Administradores nomeados a. Generalistas b. Especialistas ou profissionais
2. Interações formais (informais) Comportamento Crenças Percepções Preferências	
3. Continuada e cumulativa (regular) Contatos diários Relações de trabalho Padrões cumulativos	5. Ênfase política (foco fiscal) Questões financeiras Ancoradas em políticas Impregnada com a política

Fonte: Adaptado de Wright (1974, p. 115).

Para Wright, a origem das relações intergovernamentais decorre das políticas públicas, suas ações e seus efeitos práticos, tendo em vista, principalmente, o papel do governo central na condução das políticas. Wright (1988) argumenta que o conceito de relações intergovernamentais melhor se aplica à análise de políticas públicas (ao invés do conceito de federalismo) por apresentar um campo de análise mais amplo que o proposto pelo federalismo e ir além do constitucionalismo que domina o discurso e prática federalistas. O conceito de relações intergovernamentais explica a formulação e implementação de políticas públicas, abordando questões relativas aos conteúdos, processos, estratégias e resultados (LICIO, 2012). A análise de Wright (1974) quanto às relações intergovernamentais desenvolvidas nos EUA⁷, por exemplo, observou a relevância dos seguintes elementos: os problemas que dominaram a agenda pública, as percepções que guiaram os comportamentos dos principais participantes e os mecanismos e técnicas utilizados para implementar ações e objetivos intergovernamentais.

Podem-se encontrar diversos tipos de relações intergovernamentais, a depender do objeto de estudo, que podem variar quanto aos atores envolvidos, entes relacionados, política pública analisada, dentre outros aspectos. Para Machado:

O processo de coordenação federativa propiciado pelo tipo de relações intergovernamentais, assim, pode ser entendido como decorrente, em larga medida, do desenho de regras e procedimentos que definirão o processo decisório, as condições de integração entre ações e as formas de controle sobre estas por parte dos entes governamentais envolvidos (MACHADO, 2008, p. 449).

Cameron (2001) destaca, ainda, que relações intergovernamentais envolvem aspectos relacionados à extensão territorial e ao contingente populacional, como as

⁷ As cinco fases identificadas e analisadas por Wright foram: 1. Conflito (pre-1937): O principal foco da fase de conflito foi o esforço para identificar e implementar esferas próprias de jurisdição governamental e limites perfeitamente definidos para as ações dos funcionários. Os problemas de jurisdição dessa fase foram resolvidos através de estatutos 2. Cooperação (1933-1953): Os elementos principais de preocupação nacional durante essas duas décadas foram o alívio da angústia econômica generalizada e resposta a ameaças internacionais. O mecanismo de RIGs privilegiado, bem como o maior legado deste período, foi o componente fiscal. Relações orçamentárias substanciais e significativas foram firmemente estabelecidas; 3. Concentração (1945-1960): Essa fase se caracterizou por uma relação intergovernamental altamente focalizada. Utilizou-se como mecanismo a ampliação de subsídios; 4. Criatividade (1958-1968): As bases para a criatividade foram formadas e preenchidas nos períodos de cooperação e concentração. A eleição de um Congresso fortemente democrata em 1958 e os resultados presidenciais de 1964 foram as estacas políticas às quais foi anexado esta fase do RIG. 5. Competição (1965-?): A proliferação de subsídios, o choque entre profissionais, a diferença entre as promessas de programas e desempenho comprovado, mais a intratabilidade dos problemas urbanos e internacionais levou a esta última fase. A atenção se voltou para o desempenho administrativo e de estruturas organizacionais e relacionamentos. Para mais informações ver *Intergovernmental Relations: an Analytical Overview* (WRIGHT, 1974).

distinções de densidade demográfica entre as regiões internas dos países. Assim como sistemas federais tornam-se mais complexos conforme a extensão territorial do Estado, diferentes etnias presentes no território, desigualdades entre as regiões e alto contingente populacional, as relações intergovernamentais tornar-se-ão mais complexas na presença de tais características. Além disso, também são influenciadas pelo sistema político adotado (parlamentarista ou presidencialista), pela quantidade e tamanho de governos subnacionais e pelo grau de autonomia a eles atribuído (CAMERON, 2001). Conforme destaca o autor “relações intergovernamentais operam na interface entre o que a Constituição prevê e o que a realidade prática do país exige” (CAMERON, 2001, p. 121)⁸. Como endossam Machado e Palotti (2014, p. 400), “as relações intergovernamentais dizem respeito ao funcionamento real dos regimes políticos, federalistas ou não”.

O sucesso ou insucesso das RIGs, portanto, tem impacto direto no resultado das políticas públicas, uma vez que regimes federativos englobam aspectos operativos e de interação entre os entes de uma federação que repercutem na implementação de políticas públicas. Conforme já apresentado, as relações federativas nem sempre ocorrem de maneira cooperativa, podendo existir as mais diversas disputas (fiscal, legislativa, constitucional, dentre outras) entre os entes federados. Nesse sentido, diversas estratégias de alinhamento institucional tais como: incentivos financeiros centralizados, consórcios públicos e a organização de fóruns para coordenação federativa, têm sido experimentados para dirimir as dificuldades encontradas na coordenação da ação governamental (MACHADO & PALOTTI, 2014).

Wright (1988), ao tratar do tema da coordenação, elaborou um modelo, a partir do caso norte americano, no qual apresenta três possíveis formas de interação entre entes federados: i) autoridade independente ou dual; ii) autoridade interdependente ou sobreposta e; iii) autoridade inclusiva ou centralizada (Figura 1).

⁸ “IGR operates at the interface between what the constitution provides and what the practical reality of the country requires” (CAMERON, 2001, p. 121).

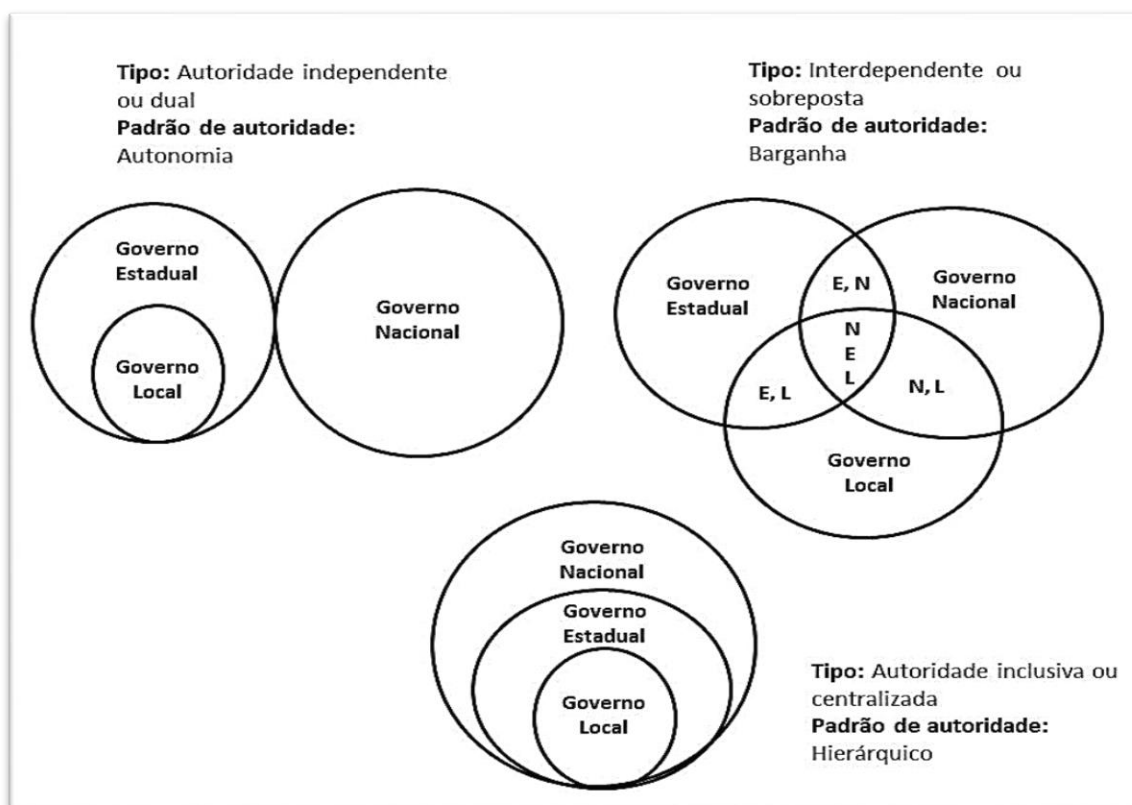


Figura 1: Modelo de Relacionamento entre as unidades nacional, estadual e local

Fonte: Adaptado de Wright (1988, p. 40).

O modelo de Autoridade Independente ou Dual representa uma relação em que os governos mantêm total independência e autonomia, o que apenas poderia ocorrer a partir de uma definição clara quando aos papéis de cada ente federado. O ponto de tangência representado na figura significa que não há necessidade de maior interlocução entre os atores. O segundo modelo – Autoridade Interdependente ou sobreposta – apresenta três características principais: a) duas ou três esferas de governos podem atuar simultaneamente sobre uma mesma política pública; b) são poucas as áreas de atuação exclusiva e; c) todos os entes possuem poder e influência limitados o que gera uma relação pautada na barganha que leva ao verdadeiro sentido do federalismo: pactuação das decisões. Por fim, o terceiro modelo – Autoridade Inclusiva ou centralizada – aponta que o escopo de atuação dos governos subnacionais depende totalmente das deliberações do governo nacional, ou seja, representa, no geral, um modelo completamente centralizado. No tópico seguinte, apresentam-se os mecanismos de gestão intergovernamental utilizados para tornar essas relações possíveis.

1.3.1 Instrumentos de Gestão Governamental

As relações intergovernamentais nos colocam questões importantes no que se refere à coordenação entre os entes federados na implementação de políticas públicas, o que envolve todo o ciclo da política, desde a formulação até sua avaliação. De um lado, é necessário que os entes cooperem e executem ações importantes para o desenvolvimento do país; de outro, essa relação deve se dar levando em conta a autonomia dos entes federados e a necessidade de que estes participem, também, do processo de decisão política. (MACHADO & PALOTTI, 2015; ARRETCHE, 2012; ABRUCIO, FRANZESE & SANO, 2010; MACHADO, 2008).

Considerando a dificuldade de coordenação entre entes governamentais em contextos federativos, algumas “soluções” têm sido propostas para o problema de coordenação intergovernamental. Elas se desenvolvem sob a luz do debate acerca da distribuição de autoridade decisória para desenho e implementação de políticas públicas, ou seja, gira em torno da autonomia e transferência de poder para entes subnacionais (MACHADO, 2008). Duas dessas soluções são apresentadas e questionadas por Machado (2008): a primeira constitui-se no estabelecimento de barganhas horizontais, ou seja, barganhas estabelecidas entre os entes subnacionais sem interferência do governo federal. A segunda, pelo contrário, pauta-se pela indução vertical das escolhas de entes subnacionais em uma direção considerada “ótima” pela esfera federal. Apesar de se apresentarem enquanto soluções possíveis para o problema da coordenação, Machado demonstra que as bases teóricas de construção dessas proposições não se observam empiricamente. Importa destacar, da análise realizada pelo autor, a proposta de se estabelecer o caminho inverso na construção de mecanismos de gestão intergovernamental, qual seja partir de premissas mais realistas para então pensar na construção institucional destes mecanismos.

A teoria da barganha (Knight, 1995; 2001; Scharpf, 1997 *apud* MACHADO, 2008, p. 449) é utilizada para se estabelecer premissas que possam, de fato, representar os padrões de relações entre os agentes governamentais. Parte-se, portanto, do pressuposto de que: i) agentes governamentais são racionais; ii) a realização dos fins por parte de uns pode interferir positiva ou negativamente na realização dos fins por parte de outros; iii) há uma distribuição assimétrica de informação e recursos de barganha entre o conjunto desses agentes (MACHADO, 2008). Nessa linha, sob a Teoria da Barganha, as instituições sob as quais se dão as relações intergovernamentais são,

também, resultados de barganha entre agentes com recursos assimétricos e, assim, constituem-se em subproduto de conflitos estratégicos.

No contexto dessa discussão recaímos em uma questão extremamente importante para a análise que será desenvolvida posteriormente: Por que agentes em desvantagem relativa no processo de barganha intergovernamental aceitariam os resultados desfavoráveis da mesma? Nesse âmbito, Machado (2008) argumenta que a Teoria da Barganha apresenta uma condição necessária para a garantia da estabilidade nessas instituições: as instituições resultantes do processo de barganha devem propiciar aos desfavorecidos resultados melhores do que aqueles possíveis sob o fracasso ou colapso das negociações. Esta seria a primeira premissa para construção de instituições de coordenação federativa. Uma segunda premissa passaria pela incorporação de procedimentos democráticos, transparentes e controláveis, em alguma medida, pelos participantes, o que impediria um efeito desagregador das instituições de coordenação.

Alexander (1993), ao discutir os problemas relacionados à coordenação intergovernamental, apresenta mecanismos operacionais que possibilitam o desenvolvimento de tais relações no âmbito dos Estados nacionais. O autor organizou esses mecanismos em dois grupos: *estruturas* e *ferramentas*. O primeiro grupo engloba as organizações com quadro de pessoal definido, cujo objetivo é o de integrar relações governamentais não coordenadas vertical e/ou horizontalmente (Ex. agências reguladoras, ministérios, instâncias decisórias, dentre outras). As ferramentas, por outro lado, constituem-se em instrumentos formais e informais, internos às estruturas, que buscam possibilitar uma maior dinamização das relações intergovernamentais estabelecidas (GONTIJO, 2015). Exemplos desse grupo são os conselhos de gestão e governança, leis, contratos e regulamentações, dentre outros.

Radin (2010), seguindo a mesma linha de raciocínio, apresenta uma tipologia de instrumentos de gestão governamental que permite compreender quais as possíveis maneiras de, num contexto federativo próprio ao segundo modelo de Wright (como é o caso brasileiro), estabelecer-se as relações intergovernamentais. Radin desenvolve seu argumento partindo da divisão dos instrumentos em quatro categorias, a saber:

- i) **estruturais:** são aqueles relacionados a regras e espaços formais de interação, normatizados ou estabelecidos por organizações que criam mecanismos de regulação e supervisão. São exemplos

desse tipo as estratégias de descentralização e coordenação, como a criação de departamentos no nível central, as normativas federais e as comissões intergovernamentais;

- ii) **programáticos:** são instrumentos de gestão concebidos no âmbito dos programas governamentais, como o redesenho da implementação e dos recursos financeiros mobilizados. Podem se traduzir no estabelecimento de parcerias, com a definição de objetivos comuns e incentivos financeiros, ou colaborações, nas quais os recursos são compartilhados para o trabalho conjunto de um grupo de entes federados;
- iii) **pesquisa e construção de capacidade:** são estratégias para construção de capacidade de gestão dos níveis de governo subnacionais para que possam desenvolver adequadamente as competências necessárias à consecução das responsabilidades assumidas. A pesquisa e provisão de informações para os gestores locais é uma ferramenta nesse sentido, assim como a capacitação e treinamento dos funcionários e a provisão de ajuda técnica na implementação e avaliação de políticas públicas;
- iv) **comportamental:** são aspectos da interação entre agentes federais e locais, que afetam diretamente as relações intergovernamentais. Para promoção da gestão de conflitos, as normativas e regulamentações federais podem ser discutidas e negociadas conjuntamente, para promoção de regulamentações aceitáveis por todos. Ainda podem ser mobilizadas estratégias de comunicação, como consultas e audiências públicas. (Radin apud MACHADO e PALOTTI, 2014, p. 403)

Os instrumentos ou mecanismos de gestão intergovernamentais surgiram de diferentes fontes e são mais bem compreendidas no contexto das estruturas governamentais próprias e das áreas de políticas específicas, ou seja, uma análise de mecanismos de gestão intergovernamental deve observar o contexto, pois os objetivos podem variar conforme a política que se avalia. Algumas ferramentas têm por objetivo a centralização, enquanto outras a descentralização, por exemplo.

Conforme aponta Palotti (2012), a forma de atuação das comissões intergovernamentais, como é o caso da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do SUAS, combina um caráter estrutural, por estar formalmente constituída enquanto um espaço de discussão entre gestores da política, e outro comportamental, pois é um espaço para produção negociada de normas e programas governamentais.

Conforme apresentado nesta seção, as relações intergovernamentais podem se desenvolver de diversas maneiras, possibilitando diferentes enfoques de análises, a depender do objeto de estudo do pesquisador. Para fins deste trabalho, utilizar-se-á o conceito de Wright (1974) que estabelece que as relações intergovernamentais consistam em um amplo conjunto de interações (políticas, fiscais e administrativas) entre distintos níveis e instâncias governamentais.

A próxima e última seção deste capítulo dedica-se a relacionar a teoria abordada nos tópicos anteriores ao caso brasileiro. O intuito é descrever o contexto sobre o qual se desenvolveu a Política de Assistência Social no Brasil, de modo a possibilitar uma compreensão mais adequada quanto ao processo de implementação do Pacto de Aprimoramento do SUAS.

1.4 Federalismo e Relações Intergovernamentais no contexto federativo brasileiro

No Brasil, o federalismo foi implementado, formalmente, em 1889, sendo sua trajetória marcada por ondas de centralização e descentralização política, estando essas oscilações diretamente relacionadas à instabilidade do nosso regime democrático (SOARES, 2013). Riker (1975), enquadra o Brasil como um sistema federal resultado de barganha política. Nesse sentido, aponta que a ameaça externa de Portugal e a vontade da realeza brasileira propiciaram a adoção de um sistema federativo tanto em 1834 (origem do sistema federativo brasileiro) quanto em sua reconstituição em 1889, quando a República substituiu o Império. Arretche (2001) discorda veemente da perspectiva de Riker, apontando que os próprios argumentos do autor são contrários à sua análise do caso brasileiro. Arretche se utiliza dos argumentos de Wheare (1964), para refutar a análise desenvolvida por Riker. Conforme destaca a autora

Um Estado somente pode ser considerado federativo se as relações entre os níveis de governo forem simultaneamente de coordenação e mútua independência, princípios esses que devem estar presentes não apenas constitucionalmente, mas também no funcionamento efetivo das instituições políticas (ARRETCHÉ, 2001, p. 25).

Para Wheare (1964) *apud* (ARRETCHE, 2001, p.25) o Brasil de 1891 não poderia ser considerado como um sistema federativo, embora se auto definisse constitucionalmente como tal. No entanto, se for considerada a definição do autor integralmente, o Brasil não poderia ser considerado como uma federação até os dias atuais.

Essa polêmica em torno da definição do Brasil como um sistema federal ou não, se deve ao referencial empírico utilizado para análise do caso brasileiro. Tanto Riker, quanto Wheare tomaram por base o federalismo norte-americano, acreditando que todas as federações se desenvolveram da mesma maneira. No entanto, conforme bem destacado por Stepan (1999), as federações do século XX não se formaram todas com o mesmo propósito. Algumas tiveram o propósito inicial de “unir” (*come together*), enquanto outras partiram da ideia de “manter unido” (*hold together*). Dentre as federações *come together* se enquadra o sistema norte-americano, entretanto, diferente do que argumenta Riker, algumas das mais importantes federações se originaram do propósito *hold together*⁹. Na tentativa de enquadrar o sistema brasileiro em algum desses modelos, Arretche destaca a necessidade de sermos cautelosos. Conforme aponta a autora, a principal razão do golpe republicano teria sido o próprio desgaste da monarquia. Não havia grupos étnicos com identidade própria reivindicando autonomia, nem ameaça real de rompimento do Estado unitário no final do século XIX. O que se observou foi um processo no qual a Coroa perdeu o apoio de forças mais dinâmicas e de setores mais conservadores, crise aprofundada pela incapacidade do império de atender as diferentes demandas regionais (ARRETCHE, 2001, p. 26).

O federalismo é a solução democrática e mais estável ao problema de constituição e desenvolvimento de um Estado marcado por heterogeneidades de base territorial e, assim se deu a formação do Estado federativo brasileiro: em resposta às grandes heterogeneidades territoriais existentes no Brasil desde o período colonial. Estruturado formalmente como um país federalista a partir de 1889, até a década de 1980 o federalismo brasileiro conviveu com períodos autoritários e democráticos o que impossibilitou a consolidação do sistema federalista (SOARES, 1998). “Em síntese, podemos dizer que a federação não foi uma constante na história do Brasil República

⁹ Arretche (2001) destaca ainda um terceiro grupo de federações, as quais partiram de grande esforço de um governo não democrático em juntar diferentes etnias e nacionalidades dentro de um único Estado (a Rússia é um exemplo desse modelo).

porque a democracia não o foi (SOARES, 1998, p.161)”. O federalismo brasileiro se estruturou e evoluiu positivamente a partir dos anos 1980 com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (SOARES, 2013), assunto abordado no próximo tópico.

1.4.1 Políticas Sociais e Federalismo Brasileiro pós Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 representou grandes mudanças no que tange ao modelo federativo brasileiro. Num contexto de concentração de decisões, recursos financeiros e capacidade de gestão no plano federal, durante os 20 anos de autoritarismo militar, a descentralização foi um tema central no processo de redemocratização que culminou na Assembleia Constituinte de 1986. A descentralização era defendida tanto em nome da democratização quanto em nome de uma melhor gestão das atividades do governo e, supunha-se que um maior emponderamento dos municípios permitiria aos cidadãos exercer maior controle sobre os governos locais (ALMEIDA, 2005). Nesse sentido, a federação moldada pela CF/88 foi redesenhada em “benefício” dos estados e principalmente dos municípios, que se tornaram o terceiro ente federativo e passaram a ter uma participação crescente na distribuição dos recursos fiscais. Conforme o artigo 18 da referida Constituição, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). O desenvolvimento de relações intergovernamentais cooperativas e não conflitivas seria quase impossível no formato conferido pela CF/88.

Tudo indicava que o delineamento do sistema federativo estabelecido pela Constituição resultaria num governo central fraco, que enfrentaria sérias dificuldades na formulação e implementação de suas políticas (ARRETCHE, 2012). Arretche, no entanto, demonstra que o federalismo brasileiro não se desenvolveu da maneira como esperavam alguns estudiosos (Lamounier, 1992; Mainwaring, 1997; Stepan, 1999; Abrucio, 1998; Abrucio e Soares, 2001) tendo permitido ao governo central formular e fazer implementar suas políticas. O principal argumento da autora gira em torno da afirmação de que “o processo de construção do Estado nacional operou no sentido de centralização da autoridade política” na União (ARRETCHE, 2012, p. 15). Além disso, aponta à importância de se considerar as condições socioeconômicas da população brasileira na conformação do atual sistema federativo que, apesar de não possuir fortes clivagens étnicas ou religiosas, padece de sérios problemas de desigualdade

socioeconômica e cultural. Tal característica justificaria as ações centralizadoras da União no campo de políticas sociais, buscando universalidade e equidade em todo o território nacional, garantindo o princípio da autonomia preconizado pelo sistema federativo.

Mesmo prevendo uma maior descentralização da execução de políticas públicas, os constituintes preservaram a autoridade legislativa da União, conferindo-lhe o poder de interferir decisivamente na agenda política dos governos subnacionais pela via jurisdicional. Nesse sentido, Arretche (2012) apresenta evidências de que as oportunidades institucionais para o veto dos governos subnacionais são limitadas.

Em busca de garantir uma maior homogeneidade na implementação das políticas implementadas no Brasil, a União tem assumido o papel de formulação, regulação e cofinanciamento das mesmas e, ao contrário do esperado, os resultados apresentados por Arretche (2012) demonstram que a União tem conseguido coordenar a implementação dessas políticas principalmente por meio de incentivos financeiros e regulação federal. Segundo a autora, “(...) é possível combinar a execução descentralizada de serviços públicos com a centralização da autoridade sobre as regras de sua execução” (ARRETCHÉ, 2012, p. 21).

A ideia de que o Brasil vivenciaria o padrão de um federalismo competitivo em sobreposição a um federalismo cooperativo não se manteve. Ainda assim, não se pode afirmar que os entes subnacionais são meros executores das políticas públicas. Pelo contrário, estados e municípios assumem papel central no ciclo de políticas públicas, estando responsáveis (mais os municípios do que os estados) pelo processo de implementação das políticas.

A distinção entre *policy decision-making* e *policy-making* é necessária para a análise do caso brasileiro, pois, conforme afirma Arretche (2012), a interpretação quanto à elevada autonomia concedida aos entes subnacionais está diretamente relacionada à ausência de distinção entre essas duas atribuições. A descentralização da execução de políticas públicas e maior participação na receita e nos gastos nacionais não são sinônimos de autonomia decisória quanto às políticas a serem implementadas. Segundo Arretche (2012), o regime federativo brasileiro permite ao governo central afetar diretamente as políticas implementadas pelos entes subnacionais, cabendo ao primeiro o papel de formulador e regulador de grande parte das políticas implementadas no país.

Segundo Arretche (2012), isso ocorreu porque, apesar da Constituição Federal de 1988 ter sido pautada pelo processo de descentralização e ter conferido maior autonomia fiscal aos entes, bem como ter previsto a descentralização de execução de políticas públicas, manteve nas mãos da União a prerrogativa de legislação em torno tanto da questão fiscal, quanto das políticas públicas a serem implementadas. Além disso, a CF/88 previu competências privativas para a União em políticas a serem executadas por estados e municípios. Neste aspecto, a CF/88 definiu competências exclusivas, privativas ou comuns aos três níveis de governo¹⁰. No que tange a implementação de políticas públicas, as competências comuns e privativas são as mais problemáticas, pois, a falta de especificação de qual ente deve se responsabilizar pela execução de determinada política pode ocasionar que a mesma vire “terra de ninguém”.

A Constituição Federal de 1988 tratou da descentralização e do novo modelo de políticas a ser adotado no âmbito do regime federativo, contudo, não criou ferramentas para a coordenação das ações entre os entes. Conforme observado no Art. 23, parágrafo único: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. (BRASIL, 1988).

As soluções ao problema de coordenação não vieram automaticamente nos anos seguintes à promulgação da Carta Magna. Além de a União ter assumido um papel mais centralizador a partir de meados da década de 1990, ações de coordenação no campo das políticas públicas surgiram de maneiras diferentes e em momentos distintos, conforme cada política entrou na agenda do governo.

1.4.2 Relações intergovernamentais no governo brasileiro

A federação brasileira, desde os primórdios da República Velha, foi caracterizada por uma forte atuação dos governos estaduais. Mesmo durante os regimes autoritários que primaram por uma maior centralização do poder central, o ente estadual assumia elevada relevância dentro do cenário político federativo. Prova disso foi o papel desempenhado pelos governadores na Assembleia Constituinte de 1986, grandes responsáveis pelo processo de descentralização “iniciado” pela Constituição¹¹. Segundo

¹⁰ A competência exclusiva é aquela que, ao ente a que for atribuída, somente por ele poderá ser exercida. Competências comuns são aquelas que podem ser exercidas por todos os entes da federação, podendo, portanto, ser simultaneamente exercida. Já a competência privativa é aquela específica de um ente, mas que admite a delegação a outro ente.

¹¹ Vide Abrucio: Os Barões da Federação (1998).

Abrucio e Costa (1998), o regime federativo resultante da Constituição de 1988 possuía a feição de um “federalismo estadualista”. A repartição fiscal diminuiu a participação relativa da União para ampliação da participação dos estados e municípios. Nos anos seguintes à promulgação da Carta Magna, vigorou uma relação predatória entre os estados e a União, caracterizada, principalmente, por conflitos fiscais.

A emergência dos municípios enquanto “terceiro ente federativo” e o aumento de responsabilidades de implementação de políticas atribuídas a esses entes, bem como o processo de descentralização fiscal, fez com que o ente subnacional estadual passasse por um período de relativa perda de importância dentro do cenário federativo brasileiro, ao menos no que diz respeito às políticas sociais, como saúde e educação. A autonomia conferida aos municípios brasileiros pela CF/88 não é algo comum no cenário internacional, sendo que na maioria das federações os municípios estão sob a jurisdição dos governos estaduais. Tal característica confere maior complexidade ao sistema implantado no Brasil, na medida em que os municípios tornaram-se os principais executores de políticas públicas nacionais relacionadas diretamente ao bem-estar dos cidadãos brasileiros.

Concomitante a certo papel marginal que tem sido concedido ao ente estadual, considerado algumas vezes como ente intermediário, tem-se observado sua menor participação no gasto e na receita nacionais. A expansão de transferências fiscais vinculadas do governo federal tem reduzido à capacidade de uso autônomo das receitas estaduais. Além disso, avaliações das decisões de investimentos estaduais demonstram que estes têm optado por gastos em saúde, educação, segurança e investimento visando tornar a economia local mais atrativa para investimento de setores produtivos (NETO, 2014). Conforme afirma o autor

Inicialmente, o movimento federativo propugnado pela CF/1988 foi de descentralização de recursos federais em direção a governos subnacionais, mas de maneira mais evidente os governos municipais foram os grandes beneficiados por este movimento. Os governos estaduais, por sua vez, permaneceram, como até hoje, com participação relativa nas receitas públicas no mesmo patamar de 1988 (NETO, 2014, p. 34).

O Brasil iniciou o período democrático inaugurado pela Constituição Federal de 1988 enfrentando sérias dificuldades econômicas: alta inflação e desestabilização monetária. Uma estabilização macroeconômica só foi alcançada no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002) o qual adotou políticas centralizadoras que, ao final, modificaria as relações intergovernamentais previstas ao final da década de

1980. As medidas adotadas na década de 1990 no sentido de estabilizar a economia impuseram grandes mudanças nas relações com o ente estadual: renegociação das dívidas estaduais; privatização dos bancos estaduais e de várias empresas estatais, ocorrendo a edição, ao final do processo de ajuste fiscal, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Crimes Fiscais. Tal quadro seria superado somente em 2005, quando se voltou a observar crescimento econômico dos estados. Ainda assim, na década de 1990, o governo central não abandonou as ações centralizadoras visando não somente a estabilidade macroeconômica, como também, a ampliação da política social.

Seguindo o processo de estabilização econômica, a União assumiu um papel mais centralizador buscando induzir a ação dos demais entes federados: ampliou o montante de recursos à sua disposição; organizou a desvinculação das receitas orçamentárias obrigatoriamente divisíveis com os outros entes federados, que passaram a ser recolhidas em um fundo específico controlado pelo governo federal; ampliou a alíquota de impostos e criou novos tributos, com destaque para as contribuições sociais, cuja arrecadação não entra no bolo tributário a ser dividido com estados e municípios (PALOTTI, 2012, p. 58 e 59).

Ismael (2014) desenvolve o argumento de que as relações intergovernamentais horizontais, ou seja, entre os estados enquanto entes subnacionais, nunca foram naturalmente cooperativas, sendo marcadas por lacunas, descontinuidades e iniciativas episódicas. Os municípios enquanto entes federados têm enfrentado grandes dificuldades em executar as atribuições que lhes foram conferidas no processo de descentralização inaugurado pela Constituição Federal de 1988. Partindo do pressuposto de que descentralização estaria diretamente relacionada a um maior controle das ações por parte da sociedade, os municípios brasileiros tornaram-se os principais executores das políticas sociais. Contudo, esse processo de municipalização tem sido desenvolvido sem levar em conta a capacidade estatal desses entes, bem como sua capacidade financeira. Na estrutura do atual modelo federativo, o âmbito municipal tem maior significado na execução de políticas, mas não altera estruturalmente seu papel.

O sistema federativo brasileiro pode não possuir as clivagens étnicas e religiosas que normalmente levam à constituição das federações. Todavia, como bem destacou Marta Arretche (2012), nosso país possui clivagens socioeconômicas e culturais que demandam forte atuação do Estado nacional. O Brasil é um país com vasto território, composto por 5.570 municípios, 26 estados e o Distrito Federal. Além das diversidades econômicas, territoriais e culturais entre as regiões e os estados brasileiros, os

municípios mantêm grandes diversidades entre si, que vão desde a população, até a oferta de serviços públicos. As dimensões territoriais e populacionais do Estado brasileiro, somadas às suas diversidades regionais climáticas, ambientais, culturais, aumentam o desafio de se implementar políticas públicas nacionais (SPOSATI, 2015).

Houve, também, alterações importantes nas relações intergovernamentais no âmbito das políticas sociais que passaram a ter uma coordenação nacional, baseada na indução dos governos subnacionais a assumirem encargos, mediante distribuição de verbas, cumprimento de metas e medidas de punição, também normalmente vinculadas à questão financeira. Também foram utilizados instrumentos de redistribuição horizontal no Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério)¹² e a adoção de políticas de distribuição de renda direta à população, partindo do pressuposto de que o problema redistributivo não se resolveria apenas com ações dos governos locais, dependendo do aporte da União (PALOTTI, 2012).

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) se inicia a partir de uma proposta de repactuação federativa (PALOTTI, 2012), visando a uma relação menos conflituosa com os entes subnacionais, pautada, principalmente, na participação popular, que além de fortalecer o processo democrático previsto pela Constituição de 1988 ao descentralizar as políticas, colocou os governos em contato com a sociedade civil. Além disso, foram utilizados mecanismos de incentivos financeiros como forma de induzir os entes a assumirem a execução de políticas públicas setoriais, como saúde, educação, habitação, saneamento, dentre outras.

Posterior à realização da VI Marcha à Brasília em Defesa dos Municípios EM 2003, criou-se o Comitê de Articulação Federativa (CAF), numa tentativa de dar uma resposta às demandas municipais quanto ao pacto federativo. O CAF foi instituído oficialmente em 2007, pelo Decreto 6181, e é composto por representantes de 18 Ministérios e 18 representantes de entidades nacionais de municípios: Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Associação Brasileira dos Municípios (ABM). O período foi, portanto, de tentativa de estabelecimento de boas relações com os entes federados, principalmente com o ente municipal.

¹² O Fundef vigorou até 2006, quando foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O uso de órgãos colegiados ou fóruns federativos a fim de estabelecer coordenação nas relações intergovernamentais ainda está em processo de institucionalização no arranjo federativo brasileiro. Em 2005, Abrucio afirmou que esta seria uma das deficiências de funcionamento do federalismo brasileiro, que possuía, à época, poucos ou fracos fóruns intergovernamentais.

Este capítulo buscou evidenciar como a literatura tem descrito e analisado as federações, bem como a sua relação com a organização de políticas de modo que a implementação seja descentralizada, o que demanda o estabelecimento de relações intergovernamentais de certo tipo.

No caso do Brasil, tem-se um sistema federativo com três níveis (União, estados e municípios) em que há competências distintas e também concorrentes entre as unidades da federação. Esse tipo de arranjo sustenta-se num pacto entre as unidades da federação, evidenciado na Constituição Federal de 1988, em que há distribuição de poder e de autoridade entre os entes. Esse arranjo evidencia-se quando se trata da garantia de direitos sociais, que é uma responsabilidade compartilhada pelos três entes federados. Para efetivá-los, organizam-se políticas com desenhos que guardam algum modelo de descentralização, nas quais os entes assumem encargos comuns e específicos para assegurar que as ofertas alcancem a todos os cidadãos indistintamente.

O equilíbrio entre a preservação da autonomia dos entes quanto a decisões sobre políticas (*policy decision-making*) e a garantia de direitos (especialmente os sociais) por meio de ofertas públicas descentralizadas, com padrões semelhantes em cada unidade da federação, aponta para a interdependência entre as unidades da federação. A descentralização de competências (*policy-making*) neste contexto federativo tem demandado arranjos de coordenação / cooperação federativa em que há compartilhamento de decisões entre os entes, estabelecendo relações intergovernamentais que se organizam com base em diferentes instrumentos e que impactam os resultados das políticas.

Na política de Assistência Social, objeto de estudo desse trabalho, as diversidades no âmbito do federalismo brasileiro, tornam as ações dos entes federados ainda mais necessárias e desafiadoras. A compreensão da diversidade presente no território brasileiro é parte daquilo que deve ser considerado nas relações intergovernamentais estabelecidas no âmbito da política. Este tema será mais bem abordado no próximo capítulo. Cabe aqui, apenas, destacar que as características do

federalismo brasileiro impactam, diretamente, o processo de formulação e implementação da política de Assistência Social.

Alguns instrumentos estruturais e programáticos têm sido experimentados na política de Assistência Social, como as Comissões Intergestores existentes no cenário nacional e estadual brasileiro. Também se verifica a utilização de instrumentos comportamentais, a firmação de acordos que comprometem os entes entre si e induzem à construção de capacidades estatais (SÁTYRO e CUNHA, 2014). A análise proposta nessa dissertação foca no Pacto de Aprimoramento do SUAS, que envolve interações políticas, fiscais e administrativas, e visa a compreendê-lo a partir dos argumentos aqui apresentadas. Nesse sentido, o próximo capítulo dedica-se à compreender a estrutura federativa do SUAS, com foco nas relações intergovernamentais desenvolvidas em seu âmbito de atuação.

CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Este capítulo busca discutir a política de Assistência Social (AS) sob a ótica da organização federativa do Estado brasileiro. Parte-se da Constituição Federal de 1988, que instituiu a Assistência Social como política pública universal e de responsabilidade estatal, em detrimento da histórica visão da assistência marcada pela caridade e filantropia e conduzida, prioritariamente, por iniciativas de natureza privada¹³. O novo *status* da política a insere no âmbito da Seguridade Social, junto com a Saúde e a Previdência Social e, apesar de não se ter observado uma real integração institucional entre esse conjunto de políticas, o avanço observado na AS é significativo e vem rompendo com a trajetória desenvolvida no período anterior à referida Constituição.

Em meio às importantes mudanças trazidas pela Carta Magna, o texto constitucional estabeleceu a gestão descentralizada e participativa¹⁴ da política de Assistência Social, inserindo-a no sistema federativo brasileiro de modo que, sua formulação e execução devem se dar de maneira cooperativa entre os entes governamentais¹⁵. Instituiu ainda o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que consiste em prestação monetária não contributiva dirigida aos idosos e deficientes sem meios de prover sua sobrevivência, o que pode ser considerado como o maior avanço para a provisão da Assistência Social previsto constitucionalmente. A CF/88, no entanto, não estabeleceu divisões claras de competências na execução da política. Mencionou apenas que caberiam à União a normatização geral e coordenação da política ao passo que aos demais entes federados caberiam a coordenação e execução de seus próprios programas.

¹³ Até o século XX, a Assistência Social esteve preponderantemente sob responsabilidade da esfera privada, e o Estado desenvolvia apenas um papel residual, principalmente no financiamento de alguns serviços, não havia nenhum tipo de controle sobre os gastos e nem padronização dos serviços ofertados. A década de 1930 foi marcada pelo surgimento de algumas instituições e atores, centrais da assistência social naquele período. São os casos da criação da primeira Escola de Serviço Social, no Estado de São Paulo, em 1936; do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em julho de 1938; e da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1939 (SOARES & CUNNHA, 2016)

¹⁴ O caráter participativo se traduziu posteriormente na previsão de instâncias deliberativas das políticas, com composição paritária entre governo e sociedade civil (representantes dos usuários, dos trabalhadores e das entidades), conforme previsto na Lei Orgânica da Assistência Social. São exemplos dessas instâncias o Conselho Nacional de Assistência Social; os Conselhos Estaduais de Assistência Social; o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; e os Conselhos Municipais de Assistência Social. Também estão previstas as Conferências de Assistência Social nos três níveis de governo.

¹⁵ Neste processo de descentralização, é também acolhida a parceria das entidades privadas na oferta dos serviços, de forma complementar aos serviços ofertados pelo Estado.

Diferente do observado na política de Saúde, a Assistência Social não teve suas relações intergovernamentais pautadas constitucionalmente. Concomitante a isso, o financiamento da política não possui normatização constitucional que estabeleça valor mínimo a ser aplicado na sua oferta¹⁶.

A definição de um novo modelo federativo para a política de Assistência trouxe um desafio inovador para União, estados e municípios. De um lado, a garantia dos direitos socioassistenciais instituídos constitucionalmente envolve um papel fundamental da União no sentido de assegurar um padrão mínimo para todo o território nacional, a fim de abranger todos os cidadãos brasileiros. De outro, temos estados e municípios com responsabilidades específicas, decorrentes do novo modelo de descentralização, responsáveis por implementar ações importantes da política no seu nível de governo.

O texto constitucional deu início ao desenvolvimento da política, cujos principais marcos regulatórios que a seguiram foram: a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993, alterada pela Lei 12.435 de 06 de julho de 2011; a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada pela Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004¹⁷; a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS) 2005, aprovada pela Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, que regulamentou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS); e a Norma Operacional Básica de 2012, que consolida todas as normatizações ocorridas no âmbito do Sistema.

A perspectiva de universalidade e equidade na oferta dos serviços de Assistência Social se apresenta como desafio em um país marcado por desigualdades territoriais e sociais que impactam diretamente na capacidade de financiamento e implementação de políticas sociais em níveis estaduais e municipais (SOARES, CUNHA; 2016). Nesse sentido, a cooperação federativa torna-se fator indispensável na busca pela eficiência, eficácia e efetividade na implementação das políticas, o que requer certo protagonismo da União na coordenação das políticas.

Muitos ainda são os desafios a serem enfrentados na consolidação do SUAS. E parte desses desafios está diretamente relacionado à dinâmica federativa brasileira:

¹⁶ O Sistema Único de Assistência Social foi elaborado de forma espelhada ao desenho e estrutura do Sistema Único de Saúde. O SUS é previsto constitucionalmente, e foi regulamentado, em 1990, pelas Leis Orgânicas nº 8.080 e nº 1.842.

¹⁷ A primeira Política Nacional de Assistência Social foi aprovada em 1998 pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, por meio da Resolução 207/98, que também aprovava a segunda Norma Operacional Básica da Assistência Social, a NOB2. Essas normativas, ainda que importantes, tiveram pouco impacto na organização da política em âmbito nacional.

quem financia a política de assistência social; qual deve ser a distribuição de competências entre os entes; como melhorar a capacidade administrativa dos municípios; como potencializar uma gestão mais deliberativa com aumento e melhora da participação dos entes subnacionais e da sociedade na formulação e implementação da política (SOARES & CUNHA, 2016). Essas são questões cujas respostas ainda estão em definição.

É a partir dessas considerações que este capítulo irá abordar o Sistema Único de Assistência Social sob a perspectiva federativa, com foco nas relações intergovernamentais estabelecidas e nos mecanismos utilizados para promover a coordenação e cooperação na implementação da política de Assistência Social. Para tanto, parte-se da Constituição Federal de 1988, que representou a ruptura legal do modelo assistencial adotado nas décadas anteriores para conceber a Assistência Social enquanto política pública de responsabilidade estatal.

2.1 A política de Assistência Social na década de 1990: forte regulação e fraca implementação

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha inaugurado a Assistência Social como direito social e, portanto, como política pública de dever do Estado, são as regulamentações, leis complementares e normatizações posteriores que vêm dando o formato para a política e possibilitando a sua real implementação. A Lei que a regulamentou foi aprovada em 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, recentemente alterada pela Lei 12.435 de 2011, que reorganizou os pilares da política definindo em seu artigo primeiro:

a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 2011, art. 1º).

A LOAS cria uma nova matriz para a política de Assistência Social, inserida pela CF/88 no sistema de proteção social brasileiro. Além disso, a aprovação da LOAS significou um aprofundamento na alteração da concepção tradicional acerca da oferta dos serviços socioassistenciais, que passam a ser compreendidos como responsabilidade do Estado cuja execução deve se fazer de forma complementar pelas organizações da sociedade civil.

Apesar de representar um importante marco na trajetória da política de AS, a promulgação da LOAS não desencadeou mudanças imediatas no formato da política. Na verdade, a construção do novo modelo de AS foi interrompida nos anos 1990, reflexo de disputas que marcaram o debate político sobre a atuação do Estado¹⁸. Nos primeiros anos após a publicação da CF/88 a Assistência manteve-se sob o predomínio do setor privado, e o setor público manteve sua atuação apenas por meio de financiamento a entidades e organizações beneficentes (MESQUITA; MARTINS; CRUZ, 2012; SÁTYRO E CUNHA, 2015).

Já no início do governo de FHC (1995-2002) do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, foi extinta a Legião Brasileira de Assistência – LBA¹⁹ e o Ministério do Bem-Estar Social, que foram substituídos pela Secretaria de Assistência Social (SAS), criada no âmbito do ainda existente Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). O presidente FHC cria também o Programa Comunidade Solidária e o Conselho do Programa Comunidade Solidária em substituição ao Conselho de Segurança Alimentar (Consea). Em 1997, foi aprovada a primeira Norma Operacional Básica (NOB) da Assistência Social, em que já se colocava a centralidade das relações entre níveis de governo e propunha-se a criação de uma comissão de gestores que contemplasse os três entes federados. No ano seguinte, foi aprovada a primeira Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Além disso, foi regulamentado (1996) e implantado (1997) o Benefício de Prestação Continuada previsto na LOAS. A criação das Comissões Intergestores Tripartite (CIT) e Bipartite (CIB) se deu em 1998 com a publicação da segunda NOB.

Apesar do esforço de regulamentação por parte de importantes atores envolvidos na consolidação da política (SÁTYRO E CUNHA, 2011), essas iniciativas pouco avançaram na definição das responsabilidades das diferentes esferas de governo e na definição de uma política descentralizada conforme determinava a LOAS. Os marcos

¹⁸ Sátyro e Cunha (2015) destacam a importância de ideologias partidárias na conformação de políticas sociais, nesse sentido governos de esquerda tendem a investir mais nesse tipo de políticas públicas, ao passo que governos de direita tendem a conferir maior atenção a políticas econômicas e fiscais. Importante lembrar que a década de 1990, no Brasil, foi marcada por governos de tendência neoliberal, cujos principais movimentos foram no sentido de produzir estabilidade econômica, sem contrapartidas de investimento em políticas sociais.

¹⁹ A LBA, fundada em 1939, constituiu-se em uma instituição de natureza jurídica privada, com o objetivo inicial de atender, especificamente, as famílias dos pracinhas brasileiros enviados à II Guerra Mundial. No entanto, ampliou consideravelmente o seu raio de atuação, passando a atender em um curto período de tempo, uma grande parcela da população pobre do país, sendo a principal referência da Assistência Social no período anterior à Constituição de 1988 (SOARES & CUNHA, 2016).

legais iniciais da Assistência Social no Brasil não conseguiram impor grandes mudanças à implementação da política, principalmente no que diz respeito às ações dos governantes, mas conseguiram, ao menos, impor constrangimentos para retrocessos (SÁTYRO e CUNHA, 2014). Nesse sentido, as relações intergovernamentais dessa época se caracterizaram pela desarticulação entre os entes, com políticas implementadas localmente, variando de município para município, aumentando ainda mais as desigualdades inter e intra-regionais já existentes no país. Como exemplo, na segunda metade da década de 1990, houve a criação de diversos programas de transferência condicionada de renda em diferentes áreas de políticas, que posteriormente, especificamente no governo Lula, resultariam em um programa nacional e unificado de transferência de renda. Conforme demonstram Sátyro e Cunha no que diz respeito ao governo de FHC frente à política de Assistência Social

O que ocorreu foi certa estabilidade, quase estagnação, na política de assistência social, em que foram processadas algumas mudanças incrementais e lineares, que não foram suficientes para serem consideradas como reforma de implementação (SÁTYRO E CUNHA, 2011, p. 17).

2.2 A Assistência Social na década 2000: O Sistema Único de Assistência Social

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva – Lula (2003-2010), do Partido dos Trabalhadores – PT, representou significativas mudanças para a política de Assistência Social e para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade, ao ampliar o escopo dessa política e dar início à construção de um sistema de base universal (PALOTTI; COSTA, 2011). Exemplo de que a política de Assistência Social, e o combate à pobreza, entraram na agenda de governo, foi a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, instituído no ano de 2004 a partir da junção de três estruturas já existentes: o Ministério da Assistência e Promoção Social (criado em 2003, durante a primeira formação ministerial do Governo Lula); o Ministério Especial de Segurança Alimentar (MESA); e a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC)²⁰. O MDS tornou-se responsável pelas políticas de Assistência Social, de Segurança Alimentar e Nutricional e de Transferência de Renda. Segundo Sátyro e Cunha (2011, p. 18), “A agenda de Lula se concretizava por três vias: a regulamentação

²⁰ Atualmente o MDS é constituído pelas seguintes instâncias: Secretaria Nacional de Renda e Cidadania - SENARC; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN; Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; e a Secretaria de Articulação Institucional - SAGI.

da AS, a construção do aparato administrativo e institucional para a oferta de serviços socioassistenciais e a transferência de renda”.

O processo de institucionalização da política foi acentuado com a formulação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, que representou um marco para a implementação do novo modelo de Assistência Social no Brasil. Resultado de um processo de discussões que ocorreram em todo o país, por meio de diferentes fóruns, que se materializaram nas deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2003, a PNAS foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Representando um amplo esforço de normatização da política pública de AS, passa a ter a família como principal alvo de atendimento e estabelece como objetivos: i) a provisão de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; ii) contribuição com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; iii) assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária²¹ (BRASIL, 2004).

A PNAS de 2004 reforça a diretriz de descentralização político-administrativa, já assegurada na CF/88 e na LOAS, destacando a territorialização da AS como eixo estruturante da política. Além disso, reafirma que a política deve se organizar, em cada ente federado, por meio da constituição de um conselho de composição paritária entre sociedade civil e Estado; um fundo que centraliza os recursos utilizados na implementação da política; e um Plano de Assistência Social que expressa as ações previstas para a implementação da política (essas foram as condições básicas pré-estabelecidas para que os municípios se habilitassem ao SUAS e passassem a receber recursos federais). A PNAS reconhece a importância de efetivamente se implementar um sistema descentralizado, com transferência de poder de decisão, de competências e

²¹ A proteção social, como configurada pela PNAS, deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; e, convívio ou vivência familiar. A segurança de rendimento tem por objetivo garantir que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência; a segurança de acolhida opera com garantia dos direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo. Uma situação que pode demandar acolhida, nos tempos atuais, é a necessidade de separação da família ou da parentela por múltiplas situações, como violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade. Por fim, a segurança do convívio familiar supõe a não aceitação de situações de reclusão, de perda das relações, partindo do pressuposto de que o convívio humano é de extrema importância para o indivíduo.

de recursos aos entes subnacionais, que permitam a elaboração de diagnósticos sociais, implementação da política, monitoramento e avaliação.

O processo de mudança da política avançou em 2005, com a aprovação de uma nova Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, a NOB-SUAS que organizou a gestão da política de Assistência Social no território brasileiro. Seu conteúdo estabelecia: a) Caráter do SUAS; b) Funções da política pública de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira; c) Níveis de gestão do SUAS; d) Instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS; e) Financiamento; f) Regras de transição.

O SUAS foi criado com as seguintes características: i) reafirma o modelo federativo da política de Assistência e estrutura a Política Nacional de Assistência Social; ii) pressupõe uma articulação entre os entes federados, com importante papel nas mãos da União, que deve coordenar, induzir e financiar a política, mas que, deve também, preservar a autonomia dos estados e municípios; iii) estabelece níveis de adesão à gestão (inicial, básica e plena) para os entes estaduais e municipais – significando distintas responsabilidades na execução da política; iv) estabelece dois níveis de proteção socioassistencial: a Proteção Social Básica - PSB e Proteção Social Especial – PSE, esta podendo ser de média ou de alta complexidade.

A política de Assistência Social, nesta conformação socioterritorial, tem os 5.570 municípios brasileiros como suas referências privilegiadas de implementação. Essa característica peculiar da política tem exigido cada vez mais dos municípios brasileiros, que possuem a competência de garantir a oferta de serviços e benefícios socioassistenciais no seu território.

Os avanços na política de AS se aprofundaram ao longo dos anos 2000 com a publicação de diversas normativas e orientações que buscaram organizar a implementação do SUAS nos municípios e estados. Tais normativas trataram desde a regulação da gestão do trabalho no âmbito do SUAS, expressa na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS²², de 2006, da organização dos serviços ofertados, como a publicação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais²³ em 2009, que padroniza os serviços socioassistenciais, organizados por nível de complexidade do SUAS, definindo

²² Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006.

²³ A tipificação foi instituída por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), previamente pactuada na Comissão Intergestores Tripartite (CIT).

aspectos fundamentais para orientar sua oferta em todo o território nacional, até a publicação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda²⁴, também de 2009, que buscou estabelecer uma articulação entre os benefícios monetários e os serviços socioassistenciais do SUAS.

Outro avanço regulativo foi a alteração da Lei Orgânica da Assistência Social em 2011, pela Lei 12.435 que incorporou o SUAS à LOAS. O PL SUAS²⁵ tramitava no Congresso desde 2008 e a sua aprovação representou um grande passo na consolidação do Sistema Único de Assistência Social. As alterações trazidas pela nova Lei corroboram a política de Assistência Social enquanto política de Estado. Por fim, a publicação da NOB-SUAS 2012²⁶, que configura o SUAS, tal como o conhecemos hoje e que será mais bem analisada nos próximos tópicos.

2.3 Sistema Único de Assistência Social e as relações intergovernamentais

Nos últimos anos, tem-se acompanhado a consolidação de um Sistema Único de Assistência Social, descentralizado político-administrativamente e com participação popular. A NOB-SUAS 2012 estruturou o SUAS abarcando tudo aquilo que o aprimorou ao longo dos dez anos de sua implementação. Nesse período, o SUAS passou a estar presente em praticamente todos os municípios brasileiros por meio dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS (BRASIL, 2014).

A proteção social assegurada pela Assistência Social deve ser ofertada em dois níveis: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE). A PSB concentra esforços no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários a fim de prevenir situações de risco. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada, assim como prevê transferência de renda por meio de benefícios continuados ou eventuais. As ações da PSB devem ser ofertadas em um equipamento público por denominado de Centro de

²⁴ Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009.

²⁵ Projeto de Lei nº 3.077/2008, posteriormente: Projeto de Lei Complementar – PLC nº 189/2010.

²⁶ Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012.

Referência da Assistência Social (CRAS), uma unidade pública estatal de base territorial, localizado preferencialmente em áreas de maior vulnerabilidade social (BRASIL, 2004).

A PSE provê sua atenção a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados. É, portanto, destinada às crianças, aos adolescentes, aos jovens, aos idosos, às pessoas com deficiência e às pessoas em situação de rua que tiverem seus direitos violados e, ou, ameaçados e cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial à sua proteção e ao seu desenvolvimento. Devido à sua complexidade, o serviço de proteção social especial requer uma atuação estreita e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo. A PSE se subdivide em média e alta complexidade, variando de acordo com o público atendido e os serviços prestados (BRASIL, 2004). A PSE de média complexidade é executada nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS; já a PSE de alta complexidade se expressa, principalmente, no acolhimento de indivíduos cujos direitos foram violados, serviço que conta com fortes parcerias com a iniciativa privada (as denominadas entidades de assistência social).

2.3.1 Relações intergovernamentais e o financiamento do SUAS

Desde a publicação da NOB-SUAS 2005, um novo arranjo de financiamento vem sendo construído com o objetivo de consolidar o SUAS. Os principais avanços foram: a previsão de cofinanciamento pelas três esferas de governo; a consolidação das transferências fundo-a-fundo, regulares e automáticas, que rompem com a lógica de convênio adotada anteriormente; e o repasse dos recursos federais conforme pisos de financiamento, organizados pelos níveis de proteção apresentados anteriormente: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

O cofinanciamento federal, nesse sentido, foi subdividido em dois tipos de pisos: fixo e variável. Os pisos fixos atuam na estruturação de serviços de atendimento à família e seus membros, principalmente dos equipamentos públicos como CRAS e CREAS. Já os pisos variáveis devem acolher diversas situações que impactem os custos na estruturação e manutenção dos serviços: “O Piso Básico Fixo destina-se ao acompanhamento e atendimento à família e seus membros, no Desenvolvimento do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF” (...) (NOB-SUAS, 2012,

p. 35). Ao passo que o Piso Básico Variável destina-se, entre outras ações, “ao atendimento de demandas específicas do território; ao cofinanciamento de serviços executados por equipes volantes, vinculadas ao CRAS” [e] “a outras prioridades e metas [que venham a ser] pactuadas nacionalmente” (NOB-SUAS, 2012, p. 35).

O repasse dos recursos federais por meio de pisos consistiu em substituir o modelo convencional, marcado por transferências baseadas em convênios com delimitação temporal e público específico, por repasses automáticos que garantissem a continuidade da oferta. Quanto à definição do montante dos repasses, a mudança representou uma ruptura no histórico padrão de práticas engessadas de prestação de serviços, baseadas na lógica *per capita*, com a introdução de um sistema pautado em critérios de partilha relacionados às necessidades da população e mais compatíveis com a nova proposta da política (Boletim IPEA).

De modo geral, a NOB-SUAS estabeleceu um desenho de financiamento contemplando os seguintes aspectos: gestão financeira; condições e mecanismos para transferência de recursos federais; e critérios de partilha e transferência de recursos. As condições para transferência de recursos se relacionavam ao processo de habilitação dos municípios nos níveis de gestão previstos pela NOB 2005, dentre outros requisitos. Tais condições buscavam estabelecer um padrão de transferência e garantir corresponsabilidade federativa no financiamento do Sistema. Atualmente, para recebimento de recursos federais os municípios devem possuir, devidamente instituídos e em funcionamento, conforme Artigo 30 da LOAS, Conselho de Assistência Social, Plano de Assistência Social e Fundo Municipal de Assistência Social.

A NOB-2012 inovou nos aspectos relacionados ao financiamento do SUAS. Dando continuidade aos avanços e em resposta às demandas levadas às reuniões da CIT, que diziam respeito a uma maior flexibilização no uso dos recursos que maximizasse a aplicação destes, a Norma consolidou o cofinanciamento por meio dos blocos de financiamento²⁷. Estes blocos agregam os pisos, fixo e variáveis, que operam o financiamento de programas e serviços em cada nível de proteção.

²⁷ O cofinanciamento por meio dos blocos foi previsto pelo Decreto n.º 7.788, de 15 de agosto de 2012, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Quadro 2: Composição dos blocos de financiamento segundo a NOB-SUAS 2012

Bloco de financiamento (NOB-SUAS 2012)	Pisos
Proteção Social Básica	Piso Básico Fixo
	Projovem adolescente – PBV I
	Piso básico variável – PBV II
	Piso básico variável – PBV III
Proteção Social Especial	Piso de alta complexidade I
	Piso de alta complexidade II
	Piso fixo de média complexidade
	Piso de transição de média complexidade
	Piso variável de média complexidade – Peti
Gestão	IGD-PBF
	IGD-SUAS

Fonte: Boletim de Políticas Sociais, IPEA, p. 55, 2014.

Conforme se observa no quadro acima, além dos pisos referenciados aos níveis de proteção, temos os recursos do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-PBF) e o Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS). A efetivação da transferência de recursos federais a partir do IGD-SUAS constitui-se em importante mecanismo de coordenação intergovernamental.

Com relação ao modelo de financiamento adotado no SUAS, Sposati (2015) pontua que

O pacto federativo existente no âmbito da Assistência social não inclui, de fato e de direito, em absoluto, o financiamento das despesas do SUAS. Há um grande fosso na divisão das funções entre financiamento e responsabilidade do ente federativo, inclusive para a compreensão do que significa compartilhar responsabilidades e orçamentos públicos entre as três instâncias (SPOSATI, 2015, p. 59).

A autora defende que o que se tem observado não é um sistema cofinanciado de gestão compartilhada e sim “um imaginário de financiamento tripartite”, que tem se caracterizado mais como um modelo de subordinação entre os entes do que enquanto um sistema pautado no compromisso e cooperação. O financiamento do SUAS, assim

como a divisão de atribuições, estaria sobrecarregando o ente municipal, principalmente pela baixa participação dos estados no cofinanciamento da política.

Em estudo sobre as relações intergovernamentais e os incentivos financeiros federais²⁸, Machado (2010) demonstra que o uso de incentivos financeiros como mecanismo de coordenação intergovernamental tem se destacado desde os anos 1990, concomitante a um processo de “rescentralização” fiscal nas mãos da União, processo contrário ao desencadeado pela Constituição federal de 1988²⁹. Inclusive, foram esses incentivos que permitiram a estruturação de políticas públicas como a de Assistência Social.

O autor demonstra que houve um aumento expressivo dos gastos federais discricionários³⁰, por meio de transferências intergovernamentais, no financiamento da política de Assistência Social no período entre 1995 e 2008. Aponta ainda que a transferência de incentivos financeiros da União para os entes subnacionais apresenta características de dois tipos ideais de relação entre os entes de uma federação: a institucionalização da CIT no âmbito do SUAS, enquanto espaço de negociação, aproxima o modelo adotado de uma gestão compartilhada, baseado na categoria *joint decision*, representando um contexto decisório onde a União sujeita suas políticas a decisões conjuntas envolvendo governos subnacionais. Por outro lado, a divisão de funções entre as esferas de governo, apresenta características do tipo contrato para execução, o qual é baseado na teoria da agência, onde a União comporta-se como um *principal* e as esferas subnacionais como seus *agents* nas respectivas jurisdições. Como exemplo, a exigência de padronização de estruturas e processos para funcionamento dos CRAS. Já o uso de indicadores de problemas e resultados, como o Índice de Gestão

²⁸ Machado (2010) definiu os incentivos financeiros como “aquelas modalidades de transferências financeiras da União para governos subnacionais que cumprem as seguintes condições: visam uma *finalidade específica*, no sentido de que o governo subnacional venha prover um determinado tipo de serviço ou assegure um determinado atributo às políticas públicas que desenvolve; são *condicionados*, ou seja, a transferência pode ser suspensa diante do não cumprimento de condições previamente estabelecidas em lei ou por meio de outro instrumento normativo; têm um *período de vigência indeterminado*, conferindo-lhes relativa estabilidade, em contraste com formas convencionais típicas; *transferências de recursos são regulares*, cumprindo periodicidade previamente definida, o que dá ao governo subnacional previsibilidade quanto à sua entrada” (MACHADO, 2010, p. 5).

²⁹ A Constituição de 1988 previu regras de compartilhamento das receitas públicas que remontavam a uma descentralização fiscal, aumentando a capacidade de tributação de estados e municípios, bem como as alíquotas de transferência constitucional da União para os entes subnacionais. Tais mudanças diminuíram a capacidade de coordenação da União na condução de mudanças políticas.

³⁰ São aqueles gastos que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para produção de bens e serviços públicos, ou seja, não constituem-se em gastos obrigatórios.

Descentralizada, aproxima o modelo de uma gestão compartilhada (MACHADO, 2010).

No intuito de incentivar a participação dos estados e municípios na implementação da política de AS, o governo federal deu início a um processo de repasses financeiros voltados para o apoio à gestão municipal. O processo teve início com incentivos à adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família e foi criado, em 2006, o Índice de Gestão Descentralizada – IGD-PBF, indicador que mede a eficiência dos municípios no gerenciamento do programa e, em consequência, baliza a transferência de recursos de acordo com o nível alcançado pelo município. Em 2010, o IGD-PBF foi estendido aos estados, à semelhança da esfera municipal, no intuito de estimular o engajamento dos estados no aperfeiçoamento do PBF.

Em 2011, a Lei 12.435 que alterou a LOAS, criou o IGD-SUAS que, a modelo do IGD-PBF, tem como objetivo garantir o apoio financeiro da União à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social. Não foi encontrado uma análise que reflita os impactos do IGD-SUAS no envolvimento dos entes subnacionais na gestão do Sistema.

2.3.2 Gestão compartilhada: os entes federados na implementação do SUAS

A gestão compartilhada na política de Assistência Social está prevista desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, sendo que a NOB-SUAS 2012 prevê, em seu Artigo 2º, a consolidação desse tipo de gestão como um dos objetivos do SUAS. Alcançar este objetivo num sistema federativo como o brasileiro, requer compreender o conceito de federalismo como pacto, conforme destacado por Elazar (1975), o que significa que a integração e os processos de negociação devem envolver todas as partes.

No âmbito do SUAS todos os entes federados são corresponsáveis pela implementação da política e devem garantir que a mesma efetive o que está previsto na CF/88: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (BRASIL, 1988, art. 203). Nesse sentido, o modelo de gestão federativa ou compartilhada da política de Assistência Social adotado no Brasil envolve o reconhecimento da autonomia dos entes federados e, simultaneamente, a interdependência no compartilhamento das responsabilidades de coordenação e execução das ações.

A estrutura do SUAS estabelece mecanismos que possibilitam o equilíbrio entre a autonomia dos entes e o cumprimento de suas responsabilidades, como as Comissões Intergestores Bi e Tripartite (CIB e CIT); o Índice de Gestão Descentralizada (IGD); o Pacto de Aprimoramento do SUAS, dentre outros. Busca, ainda, permitir que todos os entes participem do processo de tomada de decisões no âmbito da política de Assistência Social, bem das responsabilidades de financiamento, implementação, monitoramento e avaliação da política.

Conforme art. 8º da NOB-SUAS 2012, o SUAS se fundamenta na cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios e estabelece as respectivas competências e responsabilidades comuns e específicas dos entes. A NOB-SUAS 2012 rompe com a lógica anterior de adesão e estabelece que o Sistema é integrado por todos os entes federativos, pelos respectivos Conselhos de Assistência Social e pelas entidades e organizações de Assistência Social. Essa alteração representa um importante avanço após 10 anos de implantação do Sistema, pois a Assistência Social passa a ser realmente reconhecida como obrigação do Estado e direito do cidadão, nesse sentido, União, estados, DF e municípios, efetivamente tornam-se responsáveis pela garantia da oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais.

A NOB-SUAS 2012 também esclarece, com mais detalhes, as competências de cada ente quanto à gestão do SUAS no seu nível e quanto às entregas que deve ofertar, algumas delas comuns a todos, outras específicas. O quadro abaixo apresenta as principais atribuições dos entes com foco na relação intergovernamental destes.

Quadro 3: Atribuição dos entes na implementação do SUAS

<i>Responsabilidades comuns:</i>
I - organizar e coordenar o SUAS em seu âmbito; III - normatizar e regular a política de assistência social em cada esfera de governo, em consonância com as normas gerais da União; IV - elaborar o Pacto de Aprimoramento do SUAS; VII - prover a infraestrutura necessária ao funcionamento do conselho de assistência social; XII - assegurar recursos orçamentários e financeiros próprios para o financiamento dos serviços tipificados e benefícios assistenciais de sua competência, alocando-os no fundo de assistência social; XVII - garantir e organizar a oferta dos serviços socioassistenciais conforme Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais;

Competências da União:

- I - responder pela concessão e manutenção do Benefício de Prestação Continuada - BPC definido no art. 203 da Constituição Federal;
- III – regulamentar e cofinanciar, em âmbito nacional, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo, o Aprimoramento da gestão, dos serviços, programas e projetos de proteção social básica e especial, para prevenir e reverter situações de vulnerabilidade social e riscos;
- IV - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para seu desenvolvimento;
- V - garantir condições financeiras, materiais e estruturais para o efetivo funcionamento da CIT e do CNAS;
- VI - regular o acesso às seguranças de proteção social, conforme estabelecem a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e esta NOB SUAS;
- VII - definir as condições e o modo de acesso aos direitos socioassistenciais, visando à sua universalização;
- VIII - propor diretrizes para a prestação dos serviços socioassistenciais, pactuá-las com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e submetê-las à aprovação do CNAS;
- IX – orientar, acompanhar e monitorar a implementação dos serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente, objetivando a sua qualidade;
- X - apoiar técnica e financeiramente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, dos projetos de enfrentamento da pobreza e das ações socioassistenciais de caráter emergencial;

Competências dos Estados:

- I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais;
- II - cofinanciar, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo os serviços, programas, projetos e benefícios eventuais e o Aprimoramento da gestão, em âmbito regional e local;
- III - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;
- IV - organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade, de acordo com o diagnóstico socioterritorial e os critérios pactuados na CIB e deliberados pelo CEAS;
- V - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em sua esfera de abrangência e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento;
- VI - garantir condições financeiras, materiais e estruturais para o funcionamento efetivo da CIB e do CEAS;
- VII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;
- VIII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios para a implantação e gestão do SUAS, Cadastro Único e Programa Bolsa Família;
- XII - organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede socioassistencial nos âmbitos estadual e regional;
- XIV - participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental que viabilizem técnica e financeiramente os serviços de referência regional, definindo as competências na gestão e no cofinanciamento, a serem pactuadas na CIB;

Competências dos Municípios:

- I - destinar recursos financeiros para custeio dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, da LOAS, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social - CMAS;
- II - efetuar o pagamento do auxílio-natalidade e o auxílio-funeral;
- V - prestar os serviços socioassistenciais de que trata o art. 23, da LOAS;
- VI - cofinanciar o Aprimoramento da gestão e dos serviços, programas e projetos de assistência social, em âmbito local;
- VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito;
- VIII - aprimorar os equipamentos e serviços socioassistenciais, observando os indicadores de monitoramento e avaliação pactuados;
- IX - organizar a oferta de serviços de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial;
- X - organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede de serviços da proteção social básica e especial;
- XIII - participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental que viabilizem técnica e financeiramente os serviços de referência regional, definindo as competências na gestão e no cofinanciamento, a serem pactuadas na CIB;
- XIV - realizar a gestão local do BPC;
- XV - gerir, no âmbito municipal, o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família;

Fonte: Elaboração da autora com base na NOB-SUAS 2012

Resumidamente, em âmbito nacional estão demarcadas as funções de regular, normatizar, coordenar, de monitorar e avaliar a implementação do SUAS; ser copartícipe no financiamento dos serviços, e responsável pela concessão dos benefícios concedidos em caráter nacional: PBF e BPC. Cabe aos estados, coordenar e executar a política de assistência social em seu âmbito, além de apoiar técnica e financeiramente os municípios, responsabilizar-se pelo financiamento dos serviços de proteção social especial de caráter regionalizado, realizar monitoramento e avaliação e cofinanciar a rede de serviços municipais. As responsabilidades municipais recaem sobre toda a operacionalização da política de assistência social e, naturalmente, deve ser financiador de todas as ações em parceria com as demais instâncias.

As grandes diversidades brasileiras impactam a organização federativa de modo geral e, também, a implementação da política de Assistência Social. Municípios muito heterogêneos quanto às suas características socioeconômicas e demográficas, bem como quanto às suas capacidades administrativas devem igualmente implementar uma política construída para ser efetivada nacionalmente. O quadro a seguir apresenta um pouco da diversidade dos municípios brasileiros considerando o porte populacional, aspecto que categoriza os municípios dentro do SUAS e define a responsabilidade dos entes

federados na provisão de proteção social para os cidadãos³¹. Observa-se a grande quantidade de municípios com menos de 20 mil habitantes que, em sua maioria, possuem baixa arrecadação fiscal, demandando uma maior atuação do ente estadual que, por sua vez, não tem sido observada na condução do SUAS.

Tabela 1: Referências à distribuição dos municípios brasileiros por porte populacional de acordo com resultados do Censo 2010, Brasil

Distribuição dos municípios	N	%
5.565 municípios		
Pequeno Porte I (até 20 mil habitantes)	3.915	70,3%
Pequeno Porte II (+ 20 a 50 mil habitantes)	1.043	18,7%
Médio Porte (+ 50 a 100 mil habitantes)	324	5,8%
Grande Porte (+ 100 a 900 mil habitantes)	266	4,8%
Metrópole (+ 900 mil habitantes)	17	0,4%

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo 2010, Fundação IBGE

Além das diferenças entre os municípios e das distinções regionais encontradas no Brasil e que dificultam a implementação de um Sistema nacional de Proteção Social, Lopes (2013) percebe que há um problema ainda maior. Anterior à existência de capacidade estatal para ofertada da política em sua localidade, está o não reconhecimento da vulnerabilidade social enquanto problema de responsabilidade pública:

ainda é fundamental destacar que o pressuposto que antecede o reconhecimento, por parte do Estado, de colocar-se como responsável pelo enfrentamento da vulnerabilidade social de grupos anteriormente excluídos do sistema de seguridade é o reconhecimento de que a pobreza e a vulnerabilidade não são frutos de trajetórias e posicionamentos individuais e, sim, resultados construídos histórica, social, política e economicamente, pois um Estado só se responsabiliza pela instauração de um sistema de proteção quando reconhece a coletivização da demanda e a necessidade de atendê-la (LOPES, 2013, p. 73).

O desenho do SUAS segue a diretriz da descentralização, apontada desde a CF/88 e reforçada na LOAS e na PNAS. No entanto, o que tem ficado evidente é que

³¹ Sposati (2015) destaca que a classificação usual do SUAS quanto aos portes dos municípios tornou-se um mecanismo insuficiente. Ela observou, por exemplo, que as 15 cidades brasileiras com menos de 1.400 habitantes somam um total de 17.439 brasileiros, ou seja, a soma dos habitantes de 15 entes federativos não alcança sequer o limite de 20 mil habitantes.

esse processo tem sido essencialmente municipalizante³², o que acaba por sobrecarregar os municípios brasileiros e evidencia a ausência do ente estadual (MESQUITA et al., 2014; LOPES & RIZOTTI, 2013; SILVA, 2015). Mesquita et al. (2014) acreditam que a NOB-SUAS 2012, na medida em que concede amplo espaço para a formalização de Pactos de Aprimoramento, busca se afastar do modelo de municipalização para adotar um modelo que envolva todos os entes na condução da política. No entanto, cabe ainda verificar se observamos este movimento na prática.

Quanto à coordenação do SUAS, conforme destaca Monteiro (2002), “A gestão compartilhada não pode ser imposta. É um processo que requer tempo e que vai sendo construído com vontade, criatividade e adequação a cada realidade e demanda. Resistências diversas poderão ser encontradas e terão de ser quebradas” (MONTEIRO *apud* LOPES & RIZOTTI, 2013, p. 77). O processo de gestão compartilhada envolve relações intergovernamentais bem estruturadas, precedentes de regras e instituições. Compartilhar a gestão de um Sistema Único como é o de Assistência Social requer a existência de compromissos e consensos. O Estado brasileiro é marcado por seu grande território composto por diversidade econômica, social, cultural, étnica, socioterritorial, que exige uma atuação conjunta dos entes federados no enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco social. O próximo tópico dedica-se especialmente a um mecanismo de articulação de extrema relevância dentro do Sistema: A Comissão Intergestores Tripartite.

2.4 Mecanismos de articulação e pactuação no âmbito do SUAS: Comissão Intergestores Tripartite - CIT e Comissões Intergestores Bipartite – CIB

Inicialmente, é importante destacar que a política de Assistência Social tem como uma de suas diretrizes a participação da sociedade na formulação e no controle das ações desenvolvidas no seu âmbito. Esse caráter participativo se traduziu na previsão de instâncias deliberativas da política, com composição paritária entre governo e sociedade civil (esta última composta por representantes dos usuários, dos trabalhadores e das entidades³³). São exemplos dessas instâncias o Conselho Nacional

³² Ainda que a União assuma responsabilidades de coordenação e principal cofinanciadora do Sistema, são os municípios os responsáveis por sua execução e, portanto, responsáveis por garantir que a oferta atenda à demanda existente no território.

³³ Lei Orgânica de Assistência Social – Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993, alterada pela Lei 12.345 de 2011.

de Assistência Social; os Conselhos Estaduais de Assistência Social; o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; e os Conselhos Municipais de Assistência Social. Os Conselhos de Assistência Social desempenham importante papel na condução do SUAS, além de serem pré-requisito para o cofinanciamento federal, é por meio dessas instâncias que se dá o controle social da política. Dentre as atribuições dos Conselhos estão a aprovação do Plano de Assistência Social, aprovação das pactuações realizadas no âmbito das CIBs e CIT, aprovação do orçamento, etc.

No entanto, desde a Norma Operacional Básica de 1988 já havia a preocupação de se prever outro mecanismo que possibilitasse a articulação dos entes federativos, responsáveis por implementar a política. No primeiro capítulo apresentou-se mecanismos de gestão intergovernamental cujo principal objetivo é o de propiciar que relações coordenadas se desenvolvam no âmbito de sistemas federativos: “mecanismos de gestão intergovernamental se mostram enquanto portadores de efeito direcional na distribuição vertical de autoridade decisória sobre um território” (MACHADO, 2010, p. 30).

Como forma de institucionalizar espaços comuns de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais e de discussão intergovenamental foram criadas a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), na esfera nacional, e Comissões Intergestores Bipartite em âmbito estadual, para representar os demais entes subnacionais. A criação destes espaços proporcionou inovações no campo da Assistência Social, visto que as normas que originam o Sistema Único de Assistência Social foram discutidas, deliberadas e estruturadas no âmbito da CIT, tornando-se um importante espaço de pactuação entre todos os entes federados.

A CIT foi criada em 1998 a partir da Norma Operacional Básica 02. Na CIT se negocia e se pactua aspectos operacionais da gestão do SUAS e, para isso, deve manter contato permanente com as CIBs, para a troca de informações sobre o processo de descentralização da política (NOB-SUAS 2012). De composição paritária, é composta por representantes da União, indicados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); representantes dos estados, indicados pelo Fórum de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS) e representantes dos municípios, indicados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), sendo que os representantes estaduais devem representar as cinco regiões brasileiras, e a participação dos municípios deve representar, além das cinco regiões, os portes municipais.

No que tange à manutenção da estrutura das comissões, bem como a realização de reuniões, cabe aos órgãos gestores federal e estaduais prover os recursos necessários para garantir a participação dos membros nas reuniões. Segundo a NOB-SUAS 2012, são competências da CIT, dentre outras atribuições: pactuar estratégias para a implantação, a operacionalização e o Aprimoramento do SUAS; pactuar instrumentos, parâmetros e mecanismos de implementação e regulamentação do SUAS; pactuar critérios de partilha e procedimentos de transferência de recursos para o cofinanciamento de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social para os estados, o Distrito Federal e os municípios; pactuar as orientações para estruturação e funcionamento das CIB's; pactuar os serviços socioassistenciais de alto custo e as responsabilidades de financiamento e execução.

Estudos recentes (PALOTTI, 2012; MACHADO & PALOTTI, 2015; GONTIJO, 2015) têm dimensionando em que medida as comissões intergovernamentais presentes na Assistência Social têm possibilitado a conexão entre os órgãos gestores de coordenação da política, bem como têm se organizado internamente, por meio de regimentos que preservam as regras de representação e decisão consensual. No que se refere aos elementos organizacionais, segundo Palotti (2012)³⁴, tem se observado que as comissões são bem estruturadas, direcionando as discussões, basicamente sobre a coordenação de assuntos que constam nas pastas setoriais. Sob este prisma, a CIT da Assistência Social tem se organizado em torno dos assuntos elementares debatidos pelos entes subnacionais. Em relação ao processo decisório, Palotti (2012) afirma que as comissões possuem mecanismos institucionais que podem facilitar ou dificultar a tomada de decisão, influenciando também sobre o alcance das decisões deliberadas. As decisões e/ou deliberações são pautadas e acordadas por todos os membros que formalizam as pactuações por meio das Leis infraconstitucionais, regulando sobre aspectos presentes na relação intragovernamental. Todavia, estas regulamentações podem ser revistas e modificadas por outras legislações consideradas hierarquicamente superiores, tais como Emendas Constitucionais, Leis Ordinárias e Medidas Provisórias.

Ainda com relação ao desenho institucional da CIT, Palotti (2012) ressalta a transparência adotada pela comissão na medida em que a publicização de suas atas e deliberações está prevista nas normativas que regulamentam seu funcionamento. Por

³⁴ Pedro Palotti (2012) realizou em sua dissertação um estudo exaustivo quanto ao funcionamento das CITs da Assistência Social, Saúde e Educação. Nesse sentido, considerando que não é escopo deste trabalho analisar a estrutura da CIT ou o conteúdo de todas as deliberações no período, trabalha-se com parte dos dados apresentados por Palotti.

outro lado, aponta que, no que diz respeito a mecanismos de equalização e/ou de compensação de desigualdades entre os entes federados, estes estão ausentes na regulamentação da comissão. Quanto à representatividade no âmbito da CIT, Palotti (2012) afirma que:

as regras formais para composição e representação dos entes subnacionais possibilitam a vocalização das preferências dos entes federados, com as limitações inerentes à representatividade nesses casos (processo de definição da representação pelas associações representativas e elevado número de “representados” por “representante”, principalmente para os Municípios) (PALOTTI, 2012, pág. 88).

Importante ressaltar que a CIT representa um espaço consensual de decisão política, o que significa dizer que uma alteração no *status quo* depende da decisão comum de todos os membros da comissão. No entanto, conforme aponta Palotti (2012), a União possui vantagem no processo de decisão desenvolvido no espaço da CIT. Tal característica é análoga a própria estrutura do sistema federativo brasileiro, no qual a União possui centralidade na tomada de decisões. No período analisado pelo autor (2000 a 2011) a União foi quem propôs a deliberação em mais de 80% das vezes, os estados e municípios, somados, propuseram somente cerca de 3% das deliberações. O restante não teve o proponente identificado. A União possui a maior capacidade de financiamento da política de AS e, nesse sentido, possui mais “força” para coordenar a política e induzir os entes subnacionais na sua implementação.

A gestão das ações e a aplicação de recursos do SUAS são negociadas e pactuadas nas Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Esses procedimentos são acompanhados e aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e seus pares locais, que desempenham um importante trabalho de controle social. De 2005 a 2011, um terço das deliberações propostas na CIT pela União, dizia respeito ao cofinanciamento da política.

As reuniões da CIT, desde a NOB-SUAS 2005, ocorrem mensalmente, com exceção dos meses de dezembro, janeiro e fevereiro, nos quais normalmente não são realizadas reuniões ordinárias. No período entre 2005 e 2011 foi realizada uma média de 8,57 reuniões anuais. Palotti (2012) aponta que cerca de dois terços das deliberações da CIT tiveram por objetivo a pactuação. No total foram 240 deliberações neste período cujos conteúdos dividiam-se entre questões relacionadas aos serviços socioassistenciais (como Proteção Social Básica e Especial, Tipificação Nacional de Serviços e modificações estruturantes como a gestão dos serviços de pré-escola e das séries

históricas), financiamento (estruturação em pisos e destinação de recursos) e articulação intergovernamental (instrumentos de coordenação sistêmica, como NOB-SUAS e sua revisão e a NOB-RH (PALOTTI, 2012). Cerca de 40% das pactuações envolveram a discussão de compromissos intergovernamentais.

Mais de 80% das pactuações propostas foram aprovadas na CIT, o que revela a alta capacidade de deliberação e consenso deste órgão colegiado. Desse total, 17% das pactuações foram aprovadas com modificações e/ou encaminhamentos posteriores. Quanto à estratégia de oposição, observou-se ser recorrente a apresentação de críticas que qualificassem, mas não vetassem as pactuações. Das 153 pactuações realizadas, 13,72% foram aprovadas com qualificações.

A União, em decorrência de apresentar a maior parte das pactuações, é também a que mais recebe vetos, em torno de 20% das vezes para a assistência social (...) Na assistência social, 20% das propostas advindas dos Estados foram vetadas (1 em 5) e a única proposta advinda dos Municípios não foi aprovada. (...) Assim, além de terem sido pouquíssimas pactuações apresentadas por Estados e Municípios, uma proporção considerável não foi pactuada (PALOTTI, 2012, p. 104).

A partir do exposto por Palotti (2012) percebe-se que a União foi a principal proponente das pactuações e que os demais entes se colocaram mais no sentido de qualificar as propostas do que no sentido de refutá-las. Por outro lado, estados e municípios apresentaram pouquíssimas propostas de pactuação (5 e 1, respectivamente) e ainda assim, algumas delas foram vetadas. Além disso, os estados são os que mais impõem obstáculos nas pactuações, apesar de na maior das vezes, haver um alinhamento entre as partes.

A CIT foi o locus principal dos debates e articulações que culminaram na construção dos Pactos de Aprimoramento do SUAS. Nesse sentido, a análise apresentada acima, faz-se relevante no intuito de compreender, minimamente, a estrutura, funcionamento e relações desenvolvidas nesta instância de negociação.

2.5 A NOB-SUAS 2012 e as inovações na gestão da assistência social

A NOB-SUAS 2012 consolida as mudanças que ocorreram no SUAS após 2005, incorporando ao Sistema aquilo que foi organizando a implementação da política. Além disso, traz importantes inovações, principalmente no que diz respeito à descentralização político-administrativa do SUAS e ao financiamento da política. Segundo Mesquita *et*

al. (2014) o formato da gestão federativa do SUAS teria sido a principal alteração trazida pela nova NOB. A fraca participação dos estados na implementação do SUAS, o caráter essencialmente municipalizante do processo de descentralização adotado e a dificuldade de se implementar o repasse regular e automático para todas as esferas de governo teriam motivado a revisão da norma.

No âmbito da gestão federativa a principal alteração recai sobre o processo de habilitação dos municípios ao SUAS. Para refletir quanto às inovações trazidas pela NOB 2012, cabe explicar como era este processo desde a NOB 2005. Esta estipulava três níveis de gestão do SUAS: Inicial, Básico e Pleno, aos quais os municípios deveriam se habilitar para compor o Sistema e receber cofinanciamento federal. Estes níveis apresentavam requisitos mínimos para habilitação, incentivos e responsabilidades, sendo que cada nível indicava os comprometimentos da esfera municipal frente ao SUAS. Em todos os níveis os municípios deveriam garantir o funcionamento do Conselho Municipal de AS, Fundos e Planos municipais de AS, além de se comprometerem em realizar aportes no orçamento para esta política. A gestão Inicial era o nível mais elementar. No nível Básico o município assumia a gestão dos serviços da PSB, no nível de gestão Plena, o município assumia a gestão dos serviços da PSB e PSE devendo constituir uma rede de AS com equipamentos de articulação territorial.

Quanto aos estados e Distrito Federal não foram estipulados níveis de gestão, mas foram estabelecidos Pactos de Aprimoramento de gestão. No final de 2006, por meio da Resolução nº 5, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), foi estabelecida a necessidade de firmar Pactos de Aprimoramento das gestões estaduais e do DF com a finalidade de se instituírem compromissos entre as instâncias. O primeiro Pacto foi firmado entre o MDS e os governos dos 26 estados e do DF, em maio de 2007, para um período de vigência de dois anos, tendo como escopo um conjunto de diretrizes nacionais que indicavam ações a serem desenvolvidas pelos respectivos entes.

Esse modelo recebeu muitas críticas ao longo de sua implementação. Estas recaíram principalmente sobre a falta de atuação dos estados e à sobrecarga dos municípios brasileiros. A NOB 2005 previu atribuições específicas para os estados, no entanto, não se observou ao longo destes 10 anos uma atuação que correspondesse ao previsto nas linhas da Norma. Nesse sentido, considerando o estágio em que se encontrava o SUAS à época da pactuação da Norma e as críticas levantadas, em 2012

rompe-se com a lógica de adesão ao Sistema, para fundar um SUAS mais cooperativo com base no conceito de pacto.

A nova perspectiva quanto à gestão federativa do Sistema pode ser observada na LOAS (redação dada pela Lei 12.435) que, em seu artigo 6º, parágrafo 2º, dispõe: “O SUAS é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei.” Ou seja, ofertar Assistência Social por meio do SUAS é dever de todos os entes federados. Posto isso, a NOB-SUAS 2012 substitui os níveis de gestão por um Índice de Desenvolvimento (ID) do SUAS que procura expressar o estágio de organização do SUAS nas distintas esferas de governo, por meio de escala de aprimoramento na implantação e/ou gestão do sistema. Tais estágios serão avaliados a partir da implementação dos Pactos de Aprimoramento, utilizados como meios de se promover coordenação e pactuação no âmbito do Sistema.

A definição do modelo de relações intergovernamentais no âmbito do SUAS seguiu o padrão adotado pelo SUS. A começar pelo estabelecimento de um Sistema Único, passando pela organização em níveis de proteção, institucionalização de instâncias de pactuação e deliberação até a conformação de Pactos de Aprimoramento. Todavia, diferente da política da Saúde, as relações intergovernamentais na Assistência Social não contaram com normatização constitucional que responsabilizasse os entes federados a realizar aportes financeiros na implementação da política. Nesse contexto, fez-se necessário a mobilização de diferentes ferramentas que padronizassem a oferta dos serviços, bem como organizassem o compartilhamento de competências (PALOTTI, 2012).

Enquanto os municípios confirmam-se como principais responsáveis pela garantia dos serviços, a atuação dos estados é bastante incipiente. Apesar da NOB-SUAS estabelecer competências para todos os entes, conforme apresentado anteriormente, os estados não têm assumido suas responsabilidades frente à garantia de oferta de serviços, como será mais bem detalhado no próximo capítulo.

Embora o arranjo da política de Assistência Social garanta a participação dos gestores das três esferas de governo na Comissão Intergestores Tripartite, também coloca a União como ator principal na formulação, regulação e coordenação das ações intergovernamentais (GONTIJO, 2015). Nesse sentido, e considerando que a União é responsável pela maior parte do financiamento da política, ela tem se utilizado destes mecanismos para a coordenação da política e implementação das diretrizes nacionais,

uma vez que existe grande dependência financeira dos municípios e, também dos estados, em relação ao governo federal.

Ainda assim, conforme destacado por Gontijo (2015) e Arretche (2012) a criação do SUAS e sua coordenação sob jurisdição da União possibilitou a criação de uma rede de serviços descentralizada que fortaleceu politicamente as subunidades governamentais na dinâmica política da federação. E ainda, em consonância com os dois autores, observa-se que, mesmo havendo desequilíbrio de forças entre os níveis de governo nas relações intergovernamentais, com maior poder centrado na União, não devemos zerar o nível de influência das subunidades governamentais, pois estas dispõem de poderes (ainda que limitados) advindos da autoridade sobre a execução e podem utilizá-los para fazer frente à força institucional e financeira disponível ao governo federal (GONTIJO, 2015).

Em suma, o Sistema Único de Assistência Social organiza a política pública, estruturada como um sistema nacional, que tem por objetivo viabilizar a coordenação e cooperação intergovernamental no contexto federativo brasileiro. Estabelece competências para os entes federados, no que diz respeito à formulação e implementação da política e organiza o cofinanciamento por meio dos fundos de Assistência Social. Estrutura-se num modelo federativo em que as modalidades de descentralização, sejam elas política, administrativa, fiscal ou legislativa, ainda se encontram em processo de consolidação gerando diversas discussões sobre em que medida tais descentralizações são desejáveis. A União, por meio de normas, resoluções, orientações, cartilhas, etc., vem trabalhando em busca de aprimorar o SUAS, principalmente no que se refere à implementação da política nos municípios brasileiros.

Com esta exposição procuramos demonstrar que, no campo da Assistência Social, as relações intergovernamentais têm como elementos centrais: i) financiamento compartilhado com centralização financeira no âmbito da União (característica que foi sendo reforçada por aspectos gerais da trajetória, mas que ganhou forma explícita, a partir da Constituição de 1988 e pelas legislações posteriores); ii) uso de incentivos financeiros federais enquanto mecanismo de coordenação intergovernamental; iii) instituição de estruturas de gestão compartilhada como a Comissão Intergestores Tripartite composta pelos três entes federados e, por fim; iv) municipalização da política, sobrecarregando os municípios e com participação marginal dos estados.

A partir dos referenciais teóricos apresentados no primeiro capítulo e das especificidades do Sistema Único de Assistência Social – SUAS apresentadas no

segundo capítulo, esta dissertação pretende compreender e analisar o processo de construção dos Pactos de Aprimoramento do SUAS. Para tanto, os próximos capítulos dedicam-se ao nosso objeto de estudo.

CAPÍTULO 3 – DOIS PESOS E DUAS MEDIDAS NA CONSTRUÇÃO DOS PACTOS DE APRIMORAMENTO DO SUAS?

As relações intergovernamentais em governos federais tornam a tarefa de executar políticas públicas ainda mais complexa. Como bem destacou Almeida (2001), a divisão de poder entre diferentes entes federados molda formas peculiares de relações intergovernamentais, constitutivamente competitivas e/ou cooperativas, e necessariamente caracterizadas pelo conflito de poder, tanto como pela negociação entre esferas de governo. Partindo do pressuposto de que relações intergovernamentais operam na interface entre o que a Constituição prevê e o que a realidade do país exige e que essas se moldam conforme o objeto de análise (CAMERON, 2001), neste capítulo apresenta-se o objeto de análise desta dissertação: o Pacto de Aprimoramento do SUAS.

Entende-se aqui que os Pactos constituem-se em mecanismos de coordenação intergovernamental e, nesse sentido, buscam a cooperação na execução da política. Portanto, a previsão desses mecanismos de pactuação demonstra um avanço, ao menos em sentido normativo, de se conceber o SUAS como um Sistema Único integrado pelos entes governamentais brasileiros, e inserido num contexto de federalismo cooperativo.

3.1 Pacto de Aprimoramento do SUAS – mecanismo de coordenação e cooperação?

A política pública de Assistência Social, pós Constituição Federal de 1988, tem ganhado maior densidade legal e institucional, ampliando a cobertura das ações socioassistenciais para todo o território brasileiro. Ainda assim, a construção do Sistema Único de Assistência Social, é um processo em curso, gradual, resultado de normatização, pactuação e de deliberação dos agentes da política e são as regulamentações, leis complementares e normatizações posteriores à Constituição Federal que vêm dando um novo formato para a política, possibilitando sua implementação e reordenamento em todo território nacional.

Ganha destaque, no atual contexto de implementação do SUAS, a centralidade do debate quanto aos papéis dos entes federativos na consolidação de um Sistema unificado, uma vez que este se pauta no processo de descentralização político-administrativa e gestão compartilhada. A gestão descentralizada no âmbito do SUAS baseia-se no pressuposto de um federalismo cooperativo e, nesse sentido, por meio de mecanismos de coordenação intergovernamental, como a Comissão Intergestores

Tripartite e o Pacto de Aprimoramento do SUAS, busca garantir a participação de todos os entes federados (União, estados, o Distrito Federal e municípios) no processo de tomada de decisões da política, bem como o compartilhamento das responsabilidades de implementação, financiamento, monitoramento e avaliação.

Salienta-se que o processo de descentralização, no âmbito do SUAS, apresenta progressos importantes na sua consolidação e na garantia de proteção social à população brasileira, como a presença de mais de 10.000 equipamentos públicos de referência nos municípios brasileiros (BRASIL, 2014). O Pacto de Aprimoramento do SUAS, principalmente no modelo como foi abordado pela NOB-SUAS 2012, consiste em um dos instrumentos fundamentais de gestão por meio do qual os entes federados assumem o compromisso de fortalecimento da gestão, da qualidade na oferta de serviços e benefícios socioassistenciais e cooperação na implementação do SUAS. Nesse sentido, o Pacto de Aprimoramento possui como princípio norteador estabelecer uma relação de cooperação entre os entes federados na condução da política e assume duas dimensões frente aos governos federativos: i) a dimensão da gestão, considerando as atribuições dos entes na implementação do SUAS e no combate às desigualdades socioterritoriais buscando garantir que municípios, Distrito Federal e estados possuam o mesmo patamar de cobertura dos serviços, benefícios, programas e projetos no âmbito do SUAS e, ii) a dimensão política, com o objetivo de fortalecer o Sistema em todos os níveis.

3.1.1 O Pacto de Aprimoramento na NOB-SUAS 2005 – O papel do estado na gestão da política de Assistência Social

A Norma Operacional Básica do SUAS de 2005 estruturou o Sistema Único de Assistência Social e dentre suas inovações estava a celebração de um Pacto de Aprimoramento da gestão do SUAS. Neste momento o Pacto era tido enquanto requisito para comprovação de gestão dos estados e do Distrito Federal, não incluindo, portanto, os municípios. Representava a celebração de compromissos entre os governos estaduais e do DF com o governo federal, visando à adequação de seus órgãos executivos ao pleno exercício da gestão do SUAS. Contudo, a Norma se limitou em estabelecer a necessidade de celebração desses Pactos, sem dizer como o mesmo deveria ser feito. Coube então, à CIT, definir sob quais parâmetros o Pacto seria construído.

A primeira proposta de celebração do Pacto ocorreu em 2006³⁵ e foi alterada em 2007³⁶. Conforme deliberação dos entes que compunham a CIT naquela época, cada estado apresentaria sua proposta para o Pacto de Aprimoramento em consonância às diretrizes estabelecidas pela referida Resolução³⁷, com cofinanciamento do governo federal para a efetiva implementação das metas e prioridades pactuadas (na última seção deste capítulo será detalhado como se deu a pactuação dessas resoluções). O período de vigência do Pacto era, a princípio, de dois anos – 2007 e 2008.

A execução do Pacto de Aprimoramento estava diretamente relacionada à transferência de incentivos financeiros da União para estados e DF, conforme artigo 5º da Resolução CIT nº 05 de 15 de setembro de 2006:

O eventual não cumprimento pelo Estado e pelo Distrito Federal dos compromissos pactuados ou a confirmação de denúncias de irregularidades na execução do Pacto, implicará na suspensão do repasse dos recursos federais definidos na NOB-SUAS como incentivos de gestão estadual e do Distrito Federal. (CIT, 2006, artigo 5º)

Importante destacar a vinculação do Pacto a um incentivo financeiro neste período, pois, conforme elucidado nos capítulos anteriores, a utilização de recursos financeiros como mecanismos de coordenação têm sido um dos principais instrumentos utilizados pelo governo federal na execução de políticas sociais. O repasse do Incentivo Financeiro ao Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal – IGE foi normatizado por portaria que determinou qual a base de cálculo do valor a ser repassado. O IGE foi repassado apenas uma vez aos estados brasileiros, em 2008³⁸. O valor transferido equivalia aos dois primeiros anos de validade do Pacto, 2007 e 2008.

³⁵ Resolução CIT nº 05 de 15 de setembro de 2006

³⁶ Resolução CIT nº 03 de 18 de abril de 2007

³⁷ Diretrizes nacionais pactuadas: I - Início do processo de reordenamento institucional e programático dos órgãos estaduais e do Distrito Federal gestores da assistência social para adequação ao SUAS; II - Descrição da organização do território estadual e do Distrito Federal em regiões/microrregiões, com identificação da implantação dos serviços de caráter regional nos municípios-sede ou pólo e municípios de abrangência; III - Prestação de apoio técnico aos Municípios na estruturação e implantação de seus sistemas municipais de assistência social; IV - Coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços; V - Elaboração de proposta para instalação e coordenação do sistema estadual e do Distrito Federal de informação, monitoramento e avaliação das ações de assistência social, de âmbito estadual e regional, por nível de proteção básica e especial em articulação com os sistemas municipais validado pelo sistema federal; VI - Definição de processo de transição para a municipalização da execução direta dos serviços de proteção social básica, contendo metas, responsáveis e prazos.

³⁸ Portaria nº 432 de 3 de dezembro de 2008

Posteriormente, foi substituído pelo Índice de Gestão Descentralizada Estadual – IGD-E, no entanto, este último não está diretamente relacionado ao cumprimento do Pacto.

A execução do Pacto foi acompanhada por consultores do MDS, por meio de visitas *in loco*, do envio de documentação e material comprobatório e do preenchimento de planilha de monitoramento da execução das ações pactuadas pelos Estados e DF. Ao final, houve a avaliação de desempenho dos estados, realizada pelo MDS, apontando a existência de algumas debilidades na elaboração e execução dos Pactos, tais como: prioridades com conceitos e metas pouco precisos; ausência de padronização do instrumento e de previsão de indicadores de avaliação; indicação de ações que não possibilitavam o alcance das prioridades; necessidade de instituição de gestão cooperativa entre estados e MDS; e melhor definição do papel dos consultores, o que, de pronto, requeria seu reordenamento³⁹.

Depois de longas discussões no âmbito da CIT, destaca-se que o Pacto não foi um tema de consenso neste período, o prazo para sua execução foi ampliado até 2010, quando foi celebrado a segunda versão do Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS para o quadriênio 2011/2014⁴⁰. A resolução de pactuação indicava como cada ente deveria elaborar seu plano de execução do Pacto de Aprimoramento, conforme estabelecido em seu art. 3º: “os estados e Distrito Federal deverão elaborar Plano contendo o detalhamento das ações, metas e cronogramas de execução para o alcance das prioridades nacionais pactuadas”. As prioridades não diferiram muito daquelas pactuadas em 2006, contando com a inclusão de duas novas prioridades que se referiam ao apoio ao exercício da participação e controle social e cofinanciamento da Proteção Social Básica e Especial.

A proposta deste novo Pacto de Aprimoramento partiu de um processo de avaliação, realizado pelo FONSEAS, do Pacto que estava vigente desde 2007. Um ponto crucial na avaliação dos primeiros quatro anos de implementação do Pacto referia-se à imprecisão conceitual das prioridades e metas nacionais e consequente definição de metas superestimadas e inexecutáveis, considerando o período de execução e as realidades regionais. Além disso, havia uma ausência de padronização da elaboração e revisão dos Pactos; ações fragmentadas, pontuais e incompatíveis com as prioridades e metas nacionais ou que dependiam da intervenção de outras instâncias; e, inexistência

³⁹ Informações contidas no documento de avaliação do Pacto de Aprimoramento elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS

⁴⁰ Resolução nº 17 de 18 de novembro de 2010

de critérios mais equânimes na partilha de recursos e na avaliação da execução do Pacto, como por exemplo, o fator amazônico, o que dificultava o cumprimento de ações como o apoio técnico aos municípios e o monitoramento das ações socioassistenciais⁴¹.

3.1.2 O Pacto de Aprimoramento na NOB-SUAS 2012

Dando continuidade aos avanços na implementação do SUAS, a NOB-SUAS 2012 se apresenta como um movimento necessário para abarcar as modificações no âmbito do Sistema, tendo em vista a atualização da LOAS, pela Lei 12.435/2011. A normativa inova a gestão da Assistência Social brasileira, principalmente, ao romper com a lógica da “adesão” dos entes federados à gestão do SUAS. Com relação ao Pacto de Aprimoramento, avança, principalmente, no sentido de dar maior visibilidade e importância ao Aprimoramento da gestão e à cooperação entre os entes governamentais.

A NOB-SUAS 2012, artigo 12, inciso IV, estabelece como responsabilidade da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a elaboração do Pacto de Aprimoramento do SUAS, contendo: i) ações de estruturação e aperfeiçoamento do SUAS em seu âmbito e; ii) planejamento e acompanhamento da gestão, organização e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Determina ainda que: i) a periodicidade de elaboração do Pacto será quadrienal, com o acompanhamento e a revisão anual das prioridades e metas estabelecidas; ii) a pactuação das prioridades e metas se dará no último ano de vigência do PPA de cada ente federativo; iii) a União deverá pactuar na CIT, no último ano de vigência do PPA de cada ente federativo, a cada 4 (quatro anos), as prioridades e metas nacionais para estados, Distrito Federal e Municípios; iv) os estados deverão pactuar nas CIBs, no último ano de vigência do PPA dos Municípios, a cada 4 (quatro) anos, as prioridades e metas regionais e estaduais para os municípios, que devem guardar consonância com as prioridades e metas nacionais.

Conforme artigo 24 da referida normativa o Pacto de Aprimoramento compreende: i) definição de indicadores; ii) definição de níveis de gestão; iii) fixação de prioridades e metas de Aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS; iv) planejamento para o alcance de metas de Aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS; v) apoio entre a União, os estados, o Distrito Federal e os

⁴¹ Informações contidas no documento de avaliação do Pacto de Aprimoramento elaborado pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social – Fonseas.

municípios, para o alcance das metas pactuadas; e, iv) adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação.

Percebe-se, a partir do exposto acima, que a NOB 2012 avançou não somente em alterar a concepção do Pacto ao incluir também os municípios na pactuação, mas também, no sentido normativo, ao atribuir ao tema um capítulo específico e preestabelecer condições para sua formulação, implementação e acompanhamento. O acompanhamento e a avaliação do Pacto de Aprimoramento do SUAS tem por objetivo observar o cumprimento de seu conteúdo e a efetivação dos compromissos assumidos entre os entes federados para a melhoria contínua da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, visando à sua adequação gradativa aos padrões estabelecidos pelo SUAS (artigo 33, NOB-SUAS 2012). O Pacto de Aprimoramento prevê, ainda, processos de acompanhamento e avaliação, não apenas com relação ao alcance das metas pactuadas, mas também quanto à observância das normativas gerais do SUAS. A cargo da União, fica o acompanhamento dos estados e do DF, enquanto os estados são encarregados de acompanhar o andamento das metas nos seus municípios (MESQUITA, 2015). Um ponto relevante a ser observado é a atenção concedida ao apoio técnico dentro do Pacto de Aprimoramento. Prever que União deve apoiar técnica e financeiramente os estados enquanto estes devem apoiar técnica e financeiramente os municípios ressalta a preocupação em dar força à cooperação intergovernamental na condução do Pacto e, conseqüentemente, da política de Assistência Social.

Nesse contexto, em 2013 é pactuada a revisão das prioridades e metas estabelecidas pela Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010, celebrando um Pacto de Aprimoramento, de caráter transitório (conforme previsto pela NOB-SUAS 2012, art. 139, § 1º e 2º) a vigorar até 2015⁴². Em 2013 deu-se, também, a celebração do primeiro Pacto de Aprimoramento do SUAS municipal⁴³ para o quadriênio 2014-2017⁴⁴. As deliberações sobre todos os Pactos de Aprimoramento se deram na CIT e, portanto, contaram com a participação de todos os entes federados, por meio de seus representantes, seja na definição do Pacto estadual, ou na definição do Pacto municipal. Ainda que muitas discussões tenham ocorrido fora deste espaço, foi nele que se pactuaram as metas e prioridades para aprimoramento do Sistema.

⁴² Resolução CNAS Nº 32 de 31 de outubro de 2013

⁴³ O Distrito Federal firmou o Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal, ficando responsável por cumprir apenas duas metas do Pacto da Gestão Estadual (Alínea “c” do inciso III e inciso IV do artigo 3º - Resolução CNAS nº 32 de 31 de outubro de 2013)

⁴⁴ Resolução CNAS Nº 18 de 15 de julho de 2013

3.2 Avanços e desafios na implementação dos Pactos de Aprimoramento do SUAS

Não é objetivo desta dissertação avaliar a implementação dos Pactos de Aprimoramento. Contudo, as informações apresentadas nesta seção representam um passo necessário para melhor compreensão da análise desenvolvida no próximo capítulo. Na introdução indica-se que, apesar de, normativamente, a celebração dos Pactos representar um avanço no sentido de aprimorar a gestão compartilhada do SUAS, numa primeira aproximação com esses Pactos verificou-se um desbalanceamento na delimitação de atribuições para os entes, bem com desnivelamento na atenção concedida a operacionalização dos mesmos. Essa seção dedica-se a apresentar as metas pactuadas para os entes, sua evolução no tempo e o modo de avaliação desenvolvido pelos entes no intuito de validar o pressuposto do uso de dois pesos e duas medidas utilizado nesta pesquisa.

Além disso, uma breve análise de como se deu a execução dos mesmos nos auxilia a compreender o atual estágio da política de Assistência, bem como o papel desenvolvido pelos entes. Nesse sentido, segue uma breve análise dos avanços e desafios na implementação do SUAS como meio de subsidiar a análise das degravações apresentada no último capítulo.

3.2.1 Pacto de Aprimoramento Estadual – 2007 a 2015

Ao comparar-se o primeiro e o segundo Pactos de Aprimoramento estaduais, juntamente com suas revisões, percebemos em 2015 a permanência de prioridades pactuadas em 2007. Ou seja, após 8 anos de assinatura do primeiro Pacto de Aprimoramento estadual percebe-se a dificuldade de se avançar em alguns pontos relevantes da atuação estadual na gestão do SUAS.

Quadro 4: Comparação prioridades pactuadas pelos estados nos Pactos de Aprimoramento de 2007, 2010 e 2013

Tema	2007	2010	2013
Reordenamento institucional das SEAS	Início do processo de reordenamento institucional e programático dos órgãos estaduais e do Distrito Federal gestores da assistência social para adequação ao SUAS.	Reordenamento institucional e programático dos órgãos estaduais e do Distrito Federal gestores da assistência social para adequação ao SUAS.	Reordenamento institucional e programático dos órgãos gestores da assistência social dos Estados para adequação ao SUAS.
Regionalização da PSE	(...) implantação dos serviços de caráter regional nos municípios-sede ou pólo e municípios de abrangência.	(...) implantação dos serviços de caráter regional nos municípios-sede ou pólo e municípios de abrangência.	Em 2013 a regionalização deixou de ser uma prioridade mas esteve presente nas metas.
Apoio técnico aos municípios	Prestação de apoio técnico aos Municípios na estruturação e implantação de seus sistemas municipais de assistência social.	Prestação de apoio técnico aos Municípios na estruturação e implantação de seus sistemas municipais de assistência social, na gestão do CadÚnico e do PBF.	Apoio técnico aos Municípios na estruturação e implantação de seus Sistemas Municipais de Assistência Social, na gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico e do Programa Bolsa Família.
Capacitação dos trabalhadores da área de Assistência Social	Coordenação, execução e cofinanciamento de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços.	Coordenação, execução e cofinanciamento de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços.	Coordenação, execução e cofinanciamento dos programas capacitação para gestores, trabalhadores e conselheiros conforme metas específicas, pactuadas na CIT e deliberadas pelo CNAS (...).
Implantação da sistemática de monitoramento no âmbito do SUAS	Elaboração de proposta para instalação e coordenação do sistema estadual e do Distrito Federal de informação, monitoramento e avaliação das ações de assistência social, de âmbito estadual e regional, por nível de proteção básica e especial em articulação com os sistemas municipais validados pelo sistema federal.	Implantação e implementação do Sistema Estadual de Informação, Monitoramento e Avaliação.	Implantação de sistemática de informação, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais, bem como de vigilância de situações de risco e vulnerabilidade no Estado.
Municipalização da	Definição de processo de transição para a municipalização da execução	Municipalização da execução direta dos serviços	Definição do processo de transição da

PSB	direta dos serviços de proteção social básica, contendo metas, responsáveis e prazos.	de proteção social básica.	municipalização da execução direta estadual de serviços da Proteção Social Básica (...).
------------	---	----------------------------	--

Fonte: Elaboração própria a partir das Resoluções de pactuação

As prioridades apresentadas acima estiveram presentes nas três versões do Pacto de Aprimoramento. Em que pese a importância de tais prioridades no cumprimento estadual de suas atribuições cabe verificar como estas evoluíram ao longo do tempo. Quanto ao reordenamento institucional e programático do órgão gestor, que previa a adequação da estrutura organizacional do SUAS nas Secretarias Estaduais de Assistência Social – SEAS, e adequação do quadro de pessoal, os dados do Censo SUAS 2015 mostram que pouco se avançou ao longo desses 8 anos. Áreas essenciais, como as subdivisões da PSB e PSE, ainda não estão formalizadas em 8 estados. A Vigilância socioassistencial, que recebeu destaque na NOB-SUAS 2012 está formalmente implantada em apenas 11 estados. A situação da Gestão do Trabalho é ainda pior, estando formalmente implantada em 6 estados. Concomitante à precária organização das Secretarias estaduais, os dados dos Censos SUAS nos indicam a emergência de um estudo das necessidades de pessoal para adequação da realidade de cada estado, em consonância com as necessidades, diversidades e competências destes entes federados. Além de grande disparidade entre os recursos humanos disponíveis nos estados, a realização de concursos para adequação do quadro de pessoal é quase nula, apenas 1 estado declarou ter realizado concurso público em 2014. Em 2013 não foram realizados concursos públicos e em 2012, apenas 1 estado declarou ter realizado concurso para cargo de nível superior. No período de 2008 a 2010 apenas 70% dos estados realizaram concurso público para nível superior e médio (Censo SUAS, 2015).

Apesar da discussão em torno da expansão qualificada dos serviços de acolhimento para crianças, adolescentes e jovens ter se iniciado logo com a proposta do primeiro Pacto de Aprimoramento, a pactuação da regionalização da PSE se deu apenas em 2013, e nem todos os estados fizeram o aceite. Os dados de 2015 mostram que apenas 7 estados possuem Serviços de Média Complexidade implementados e 14 pactuaram a proposta de regionalização e enviaram a documentação necessária para repasse dos recursos financeiros⁴⁵.

⁴⁵ Informações fornecidas pelo Departamento de Proteção Social Especial – SNAS/MDS

O apoio técnico consiste em um dos eixos centrais da relação entre estados e municípios. Cabe ao ente estadual auxiliá-los nas dificuldades encontradas na execução da política no território (PNAS, 2004; NOB-SUAS, 2012). Quase 50% dos municípios que responderam o Censo SUAS 2015 declararam não ter recebido nenhuma visita de técnicos da SEAS nos últimos doze meses anteriores à pesquisa. Deste total, 38% declararam que não receberam apoio para alcance das metas do Pacto de Aprimoramento. Apenas 15 estados pactuaram na CIB plano de apoio técnico que considerasse o Pacto de Aprimoramento municipal⁴⁶ (Censo SUAS, 2015).

O Programa CapacitaSUAS⁴⁷ está em processo de execução. A primeira pactuação entre o MDS e todos os estados ocorreu em 2012, no entanto, até final de 2015, 16 estados ainda não haviam concluído as metas pactuadas para o exercício de 2012. Ao total foram pactuadas 121.791 vagas de capacitação para os trabalhadores do SUAS⁴⁸. Quanto ao processo de municipalização da PSB proposto ainda no Pacto de 2007, em 2015, 5 estados declararam executar diretamente este serviço (Censo SUAS, 2015).

O repasse financeiro de estados para municípios é uma situação ainda mais alarmante: 4 estados declararam não realizar cofinanciamento da política e 3 estados ainda realizam os repasses através de convênio (Censo SUAS, 2015). Conforme já apresentado, a NOB 2012 prevê que o repasse no âmbito da Assistência Social seja realizado fundo-a-fundo de maneira regular e automática, garantindo a continuidade dos serviços e benefícios prestados.

A partir do exposto é notável que os estados pouco avançaram na implementação das prioridades propostas. Ainda que as metas/ações tenham se alterado ao longo dos anos, as prioridades de maneira geral não estão num patamar desejável para o pleno desenvolvimento da política. Além disso, cabe aqui uma observação quanto à estrutura do plano. Tratando especificamente da última revisão do Pacto que, além das prioridades, elencou as metas a serem cumpridas pelos estados, percebe-se que os gargalos encontrados em 2007 permanecem: prioridades com conceitos e metas

⁴⁶ Assim como as decisões relativas aos três entes de governo são pactuadas na CIT, as deliberações no âmbito estadual devem ocorrer na Comissão Intergestores Bipartite – CIB, espaço no qual, municípios irão deliberar junto ao ente estadual o andamento da política no estado e no município.

⁴⁷ O Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSuas) tem o objetivo de garantir oferta de formação e capacitação, ancorado nos princípios e diretrizes da educação permanente, em consonância com a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS, para os trabalhadores do SUAS, gestores e conselheiros, no âmbito de suas competências.

⁴⁸ Dados fornecidos pela Coordenação Geral de Implementação e Acompanhamento da Política de RH do SUAS.

pouco precisos; ausência de padronização do instrumento e de previsão de indicadores de avaliação; ausência de indicação de ações que possibilitassem o alcance das prioridades.

Na tabela 2 apresenta-se o percentual de estados, por região, que atingiram as metas pactuadas para o biênio 2014/2015. Das 19 metas pactuadas, 8 não puderam ser acompanhadas devido à fatores como imprecisão conceitual ou ausência de fonte de dados oficiais (são as metas que aparecem sem dados na tabela). De modo geral, além das observações apontadas anteriormente, percebe-se que as metas, em sua maioria, não se constituem em metas de resultado, ou seja, são metas que não permitem aferir o seu impacto no cotidiano dos beneficiários do SUAS. Por exemplo, a meta 10 aponta que os estados devem “Apoiar 100% dos Municípios para o alcance das metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS” - o que significa apoiar os municípios para alcance das metas? Quais são as possíveis formas de apoio técnico? A meta 3 “Implantar ou ampliar CREAS regionais” também não indica um padrão para acompanhamento da meta. Implantar ou ampliar quantos CREAS regionais?

Ainda que as competências estaduais no âmbito do SUAS dificulte o estabelecimento de metas de resultado, visto que a execução da política está principalmente nas mãos municípios, as metas pactuadas representam a maneira como o estado tem se colocado frente suas atribuições, são metas fluidas que dificultam constranger os estados quando do não cumprimento do Pacto.

Tabela 2: Percentual de estados, por região, que alcançaram as metas pactuadas para o biênio 2014 - 2015

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro -Oeste	Brasil
I- Reordenamento institucional e programático dos órgãos gestores da assistência social dos Estados para adequação ao SUAS						
META 1 - Atingir em 100% dos Estados áreas constituídas como subdivisões administrativas da PSB, PSE, Gestão do Fundo Estadual e Gestão do SUAS com competência de Gestão do Trabalho e Vigilância Socioassistencial.	28,6%	11,0%	25,0%	0,0%	33,0%	19,2%
META 2 - Atingir em 100% dos Estados quadro de pessoal efetivo						
II- Ampliação da cobertura do PAEFI e Serviço de Acolhimento de Crianças e Adolescentes em municípios de Pequeno Porte I e II						
META 3 - Implantar ou ampliar CREAS regionais	0,0%	55,5%	25,0%	33,3%	0,0%	27,0%
META 4 - Garantir a cobertura de PAEFI nos municípios de Pequeno Porte I com unidades Municipais	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

META 5 - Pactuar na CIB o desenho da regionalização do PAEFI	57,1%	66,6%	25,0%	66,6%	50,0%	53,9%
META 6 - Atingir até 2015 coberturas de 0,5 vagas de acolhimento de crianças e adolescentes por mil crianças	0,0%	0,0%	50,0%	33,3%	0,0%	11,5%
META 7 - Pactuar na CIB o desenho da regionalização do Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes						
META 8 - Cofinanciar os serviços regionais de média e alta complexidade	0,0%	0,0%	0,0%	33,3%	0,0%	3,8%
III- Apoio técnico aos Municípios						
META 9 - Apresentar na CIB plano anual de apoio técnico para o alcance das metas do Pacto de Aprimoramento	57,0%	55,5%	50,0%	100,0%	33,3%	57,7%
META 10 - Apoiar 100% dos Municípios para o alcance das metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS	57,0%	55,5%	50,0%	100,0%	33,3%	57,7%
META 11 - Participar dos encontros trimestrais de apoio técnico com as equipes do MDS						
IV - Execução do Programa Capacita SUAS						
META 12 - Capacitar 74.124 trabalhadores prioritariamente com vínculo formal (meta nacional)						
V- implantação de sistemática de informação, monitoramento e avaliação (...)						
META 13 - Implantar e unificar sistemas de informação monitoramento e vigilância						
META 14 - Realizar, em parceria com o MDS e municípios, diagnóstico socioterritorial	42,8%	33,3%	50,0%	66,6%	0,0%	38,5%
VI - Processo de municipalização da Proteção Social Básica e Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes						
META 15 - Pactuar na CIB o plano de municipalização dos serviços de PSB						
META 16 - Pactuar na CIB o plano de municipalização da execução direta dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes						
VII- Cofinanciamento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial						
META 17 - Instituir sistemática de repasse fundo a fundo	57,1%	66,6%	100,0%	100,0%	66,6%	73,0%
META 18 - Cofinanciar os serviços da PSB e benefícios eventuais	28,6%	33,3%	75,0%	66,6%	66,6%	46,1%
META 19 - Realizar estudo de custos e definir padrões mínimos nacionais que orientem o cofinanciamento dos serviços						
VIII- Apoio ao exercício da participação e do controle social						
META 20 - Garantir a proporcionalidade entre representantes de usuários, trabalhadores e entidades nos Conselhos Estaduais de AS.	14,3%	11,1%	0,0%	66,6%	0,0%	15,4%

Fonte: Elaboração própria

A imprecisão das metas pactuadas impossibilita uma avaliação mais precisa do estágio de implantação do SUAS nos estados e inviabiliza alcançar um dos objetivos do

Pacto de Aprimoramento: garantir que estados e municípios possuam adequado patamar de cobertura dos serviços, benefícios, programas e projetos no âmbito do SUAS. Além disso, as metas não colocam os estados como peça central na ação compartilhada da política. Seguindo o mesmo caminho que as políticas sociais vêm seguindo desde a promulgação da Constituição de 1988, as metas pactuadas deixam os estados numa situação “confortável” na medida em que estes não se veem na obrigação de uma atuação mais presente na condução da política.

3.2.2 Pacto de Aprimoramento Municipal – 2014 a 2017

Em 2013, sob o marco da NOB-SUAS 2012, pactuou-se na CIT o primeiro Pacto de Aprimoramento do SUAS – Gestão municipal. Elaborado a partir dos pilares da política de Assistência Social - Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, Gestão e Controle Social, é notável a diferença entre as metas pactuadas quando comparadas às metas estaduais. Peguemos como exemplo uma meta que trata do mesmo tema: Recursos Humanos. Enquanto que para os estados foi pactuada uma meta vaga “atingir em 100% dos Estados quadro de pessoal efetivo correspondente às funções de gestão no órgão e em suas unidades administrativas descentralizadas, se houver, assim como as equipes de referência das unidades públicas” para os municípios pactuou-se uma meta clara e aferível “desprecarizar os vínculos trabalhistas das equipes que atuam nos serviços socioassistenciais e na gestão do SUAS com a meta de atingir o percentual mínimo de 60% de trabalhadores do SUAS de nível superior e médio com vínculo estatutário ou empregado público”. Comparando os dois Pactos tem-se a impressão de que os municípios, de fato, possuem metas a cumprir, enquanto que os estados possuem apenas uma direção do que deve ser feito.

O Pacto de Aprimoramento municipal, por estar em sua primeira versão não nos permite fazer um acompanhamento histórico de elaboração e cumprimento das metas. Contudo, podemos observar, a partir da leitura das metas, um esforço em, de fato, aprimorar a oferta de serviços do SUAS, bem como a gestão e o controle social da política. Nas metas referentes à Proteção Social Básica percebemos a intenção em consolidar a relação do SUAS com os benefícios socioassistenciais (BPC e PBF) reforçando as diretrizes do Protocolo Nacional de Gestão Integrada de Serviços,

Benefícios e Transferências de Renda⁴⁹ (MESQUITA, 2015). Na Proteção Social Especial focou-se em ampliar a cobertura do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e aprimorar os serviços para grupos mais vulneráveis como crianças e adolescentes e população em situação de rua. Quanto à gestão, o foco foi a estruturação das Secretarias Municipais de Assistência Social de modo que estas se adequem às normatizações, possibilitando o desenvolvimento da política de Assistência no município. Por fim, o controle social recaiu sobre a ampliação da participação de usuários e trabalhadores nos Conselhos Municipais de Assistência Social e na garantia de que os Conselhos de Assistência Social sejam a instância de controle social do Programa Bolsa Família.

Um ponto relevante na construção do Pacto de Aprimoramento Municipal é a diferenciação das metas por porte de município. Considerando as diversidades dos municípios brasileiros, faz-se necessário a elaboração de metas condizentes com a demanda no território. Ainda que a estratificação por porte populacional necessite de revisões⁵⁰, num primeiro momento, estabelecer metas específicas para municípios diferentes permite a elaboração de metas ancoradas à realidade municipal. É claro que, considerando o tamanho do território brasileiro e a quantidade de municípios, torna-se inviável a elaboração de Pactos individuais, no entanto, é necessário atentar para as especificidades do território brasileiro, por exemplo, o fator amazônico.

O MDS realiza o acompanhamento anual das metas do Pacto de Aprimoramento Municipal e os dados são disponibilizados por meio do Relatório de Informações Sociais⁵¹. Aqui é perceptível mais uma indicação do tratamento diferenciado concedido aos dois Pactos, o MDS não divulgou dados de acompanhamento de nenhum dos Pactos de Aprimoramento Estadual. Tal observação é corroborada pela análise das degravações apresentadas no próximo capítulo. A tabela abaixo retrata o alcance das metas pelos municípios brasileiros, em 2014.

⁴⁹ O objetivo desse protocolo foi o de estabelecer procedimentos necessários para garantir a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias do PBF, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e do BPC, especialmente daquelas que se encontram em situação de mais vulnerabilidade.

⁵⁰ Para mais informações ver “SUAS 10 – Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas (BRASIL, 2015).

⁵¹Disponível na página: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>.

Tabela 3: Percentual de metas alcançadas pelos municípios, em 2014, por região, das metas pactuadas para o período 2014 - 2017

	Percentual de municípios que alcançaram a meta					
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
META 1 - Acompanhar pelo PAIF, as famílias registradas no CadÚnico com a meta de atingir taxa de acompanhamento de 15% para municípios de pequeno porte I e de 10% para os demais portes;	14%	15%	22%	19%	30%	19%
META 2 - Acompanhar pelo PAIF as famílias com membros integrantes do BPC com a meta de atingir taxa de acompanhamento do PAIF de 25% para municípios de pequeno porte I e 10% para os demais portes;	13%	11%	9%	8%	18%	10%
META 3 - Cadastrar as famílias com beneficiários do BPC no CadÚnico com a meta de atingir o cadastramento no percentual de: 1. 70% para municípios de pequeno porte I e II; 2. 60% para municípios de médio e grande porte; 3. 50% para metrópoles.	8%	6%	6%	11%	7%	7%
META 4 - Acompanhar pelo PAIF as famílias beneficiárias do PBF que apresentem outras vulnerabilidades sociais com a meta de atingir a taxa de acompanhamento do PAIF de 15% para municípios de pequeno porte I e de 10% para os demais portes;	16%	14%	28%	24%	34%	22%
META 5 - Acompanhar pelo PAIF as famílias beneficiárias do PBF em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidades com a meta de atingir a taxa de acompanhamento do PAIF de 50%;						
META 6 - Reordenar o SCFV com a meta de atingir percentual de inclusão de 50% do público prioritário no serviço;	47%	71%	35%	39%	58%	51%
META 7 - Referenciar aos CRAS 100% das famílias constante no CadÚnico com meio salário mínimo ou 20% dos domicílios do município;	40%	26%	83%	85%		66%
META 8 - Aderir ao Programa BPC na Escola	98%	97%	72%	73%	93%	84%
META 9 - Implantar 1 CREAS em municípios entre 20 e 200 mil habitantes e; implantar 1 CREAS para cada conjunto de 200.000 habitantes para os municípios acima de 200 mil habitantes;	90%	98%	85%	93%	91%	92%
META 10 - Inserir no CadÚnico as crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil: 1. 70% de cadastros até o fim de 2016 nos municípios com alta incidência que aderiram ao cofinanciamento das ações estratégicas do PETI em 2013; 2. 70% de cadastros até o fim de 2017 nos municípios com alta incidência que aderiram ao cofinanciamento das ações estratégicas do PETI em 2014; 3. 50% de identificação e cadastramento das famílias com a presença de trabalho infantil para os demais municípios.	2%	11%	1%	1%	2%	6%

META 11 - Atingir o percentual de 70% de identificação e cadastramento no CadÚnico das pessoas em situação de rua em acompanhamento pelo Serviço Especializado para População em Situação de Rua;	4%	4%	18%	14%	0%	12%
META 12 - Ofertar 100% dos serviços para população de rua (abordagem, serviço especializado e acolhimento) nos municípios com mais de 100mil habitantes e de regiões metropolitanas com 50 mil ou mais;	33%	36%	45%	39%	43%	41%
META 13 - Acompanhar pelo PAEFI as famílias com crianças e adolescentes em serviço de acolhimento com a meta de acompanhamento de 60%;	29%	27%	28%	34%	37%	30%
META 14 - Reordenar os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes;						
META 15 - Acompanhar pelo PAEFI as famílias com violação de direitos em decorrência do uso de substâncias psicoativas com a meta de realizar o acompanhamento destas famílias em 100% dos CREAS;	86%	86%	92%	90%	92%	89%
META 16 - Implantar 100% das unidades de acolhimento (residência inclusiva) para pessoas com deficiência em situação de dependência com rompimento de vínculos familiares	33%	49%	47%	22%	20%	42%
META 17 - Desprecarizar os vínculos trabalhistas (atingir percentual mínimo de 60% de trabalhadores do SUAS de nível superior e médio com vínculo estatutário ou empregado público celetista)	27%	16%	50%	51%	32%	36%
META 18 - Estruturar as SMAS com formalização de áreas essenciais;	15%	18%	17%	15%	23%	17%
META 19 - Adequar a legislação Municipal à Legislação do SUAS com a meta de que todos os municípios atualizem a respectiva Lei que dispõe acerca do SUAS;	12%	7%	18%	19%	9%	14%
META 20 - Ampliar a participação dos usuários e trabalhadores nos Conselhos municipais de AS com meta de atingir 100% dos conselhos com representantes de usuários e trabalhadores na representação da sociedade civil;	31%	46%	29%	44%	42%	39%
META 21 - Regularizar o CMAS como instância de Controle Social do Programa Bolsa Família;	89%	90%	85%	75%	88%	85%

Fonte: Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial – CGVIS/MDS - 2014

Os dados apresentados demonstram que os 4 anos de vigência do Pacto irão exigir esforços dos três entes no alcance das metas pactuadas. O processo de municipalização desencadeado pela Constituição Federal de 1988 colocou o ente municipal como principal executor das políticas públicas e acabou por sobrecarregar os municípios na condução das diversas atividades que lhes foram atribuídas. Como bem

destaca Lopes e Rizotti (2005), no estabelecimento de Pactos de Aprimoramento existe a necessidade de reconhecer o protagonismo dos municípios na implementação do SUAS, contudo, tal processo deve ocorrer concomitante ao reconhecimento da presença das demais instâncias federativas.

Retomando, mais uma vez, o conceito de federalismo enquanto Pacto destaca-se a necessidade de cooperação e coordenação na execução de políticas. Lopes e Rizotti, destacam que, ao tratar de Pactos,

os mesmos não podem prescindir de convergência em torno de uma aliança ideopolítica que transcenda as particularizações de bandeiras partidárias e que também ultrapasse os limites dos períodos eletivos das gestões dos mandatos governamentais (LOPES E RIZOTTI, 2006, p.66).

Para além do alinhamento ideopolítico, a efetividade dos Pactos no âmbito da Assistência está condicionada à cooperação dos entes, que convivem em um ambiente de alta desigualdade regional e social, agravado pelas distintas capacidades de gestão dos entes e acirrada competição fiscal (MESQUITA *et al.*, 2015). Na política de Assistência Social depende, ainda, “da força política das comissões intergestores e da capacidade de suas decisões serem acolhidas pelos secretários estaduais e municipais de assistência” (MESQUITA *et al.*, 2015, p. 8).

Soma-se a esses fatores, a necessidade de transparência e publicidade dos Pactos de Aprimoramento. Cabe aos Conselhos de Assistência Social, enquanto espaços de controle social que são compostos por representantes dos entes federados e da sociedade civil, acompanhar a execução das metas pactuadas. Ampliar o debate de modo que, além das instâncias federativas, outros atores sejam agregados, reforça a ideia de Pacto “pois os mesmos podem ser firmados tanto em torno de novos patamares de proteção e diretos, como para o aperfeiçoamento, definidos metas e a temporalidade para o seu cumprimento” (LOPES & RIZOTTI, 2005, p. 77).

A construção de Pactos no âmbito de políticas públicas não pode prescindir da discussão em torno dos aspectos aqui levantados. Fora deste campo de discussão, qualquer pacto corre o risco de tornar-se apenas uma lista de regras e responsabilidades marcada pelo descompromisso dos entes e não cumprimento das pactuações.

CAPÍTULO 4 - A DINÂMICA DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA CONSTRUÇÃO DOS PACTOS DE APRIMORAMENTO DO SUAS

Após apresentar as características básicas dos Pactos de Aprimoramento do SUAS, com destaque para o papel assumido por cada ente, o presente capítulo aborda a dinâmica das relações intergovernamentais desenvolvidas no âmbito da CIT, no que tange aos debates sobre nosso objeto de análise.

Vimos que, no âmbito da política Assistência Social, a Comissão Intergestores Tripartite – CIT, foi o *lócus* principal dos debates e articulações que culminaram na construção e implementação do SUAS. Tratando especificamente da CIT, a NOB-SUAS 2012 estabelece em seu art. 134 que:

A CIT é um espaço de articulação e interlocução entre os gestores federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, para viabilizar a política de assistência social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos relacionados ao SUAS (...). (NOB-SUAS 2012, pág. 52).

A Comissão é composta pelos três entes federados: o órgão gestor federal, representado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS; os estados e o Distrito Federal, representados pelo Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Assistência Social - Fonseas; os municípios, representados pelo Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social - Congemas. É a partir da análise das gravações das reuniões desta Comissão e das falas desses atores que os aspectos das relações intergovernamentais – entre os três níveis de governo – na construção dos Pactos de Aprimoramento do SUAS, são empiricamente abordados.

Este capítulo possui como principal objetivo estabelecer uma relação entre a teoria apresentada nos capítulos anteriores e nosso objeto de estudo: o Pacto de Aprimoramento do SUAS. No primeiro capítulo apresentou-se possíveis abordagens de sistemas federais e a necessidade de coordenação entre os entes federados. Frente ao processo de descentralização desencadeado na Constituição Federal de 1988, fez-se necessário o estabelecimento de mecanismos de coordenação intergovernamental que possibilitasse o desenvolvimento de relações intergovernamentais na implementação de políticas públicas. A escolha do Pacto de Aprimoramento do SUAS como objeto de estudo deve-se à importância que tem sido conferida ao estabelecimento de acordos no desenvolvimento das políticas sociais. A exemplo da Saúde, a Assistência Social tem centrado esforços nesses mecanismos no intuito de estabelecer maior coordenação e comprometimento entre os entes federados na implementação da política.

4.1 Passos Metodológicos e organização dos dados

As gravações analisadas neste capítulo foram solicitadas e disponibilizadas pela Secretaria Técnica de apoio à Comissão Intergestores Tripartite – CIT, vinculada ao MDS. Trabalhou-se com um total de 98 gravações, número correspondente ao total de reuniões realizadas entre 2005 e 2015. O recorte temporal adotado corresponde a todo o período de formulação e execução dos Pactos de Aprimoramento do SUAS, até a data de análise deste trabalho. Estabeleceu-se o ano de 2005 como marco zero, pois foi a NOB-SUAS 2005 que institui o estabelecimento do Pacto de Aprimoramento como requisito para habilitação dos estados e do DF ao SUAS.

Considerando que o foco deste trabalho é o Pacto de Aprimoramento do SUAS, a análise realizada se deu a partir das gravações das reuniões que de alguma forma trataram deste tema⁵², nesse sentido, partiu-se de uma primeira leitura, chamada por Bardin (2006) de leitura flutuante, para seleção das gravações. Ao todo, entre 2005 e 2015, foram selecionadas 71 gravações que citavam o Pacto de Aprimoramento, dentre as 98 gravações do período. Optou-se por trabalhar com as gravações das reuniões porque estas registram, integralmente, os atos de fala, e a partir dos discursos produzidos pelos atores que representam os entes federados naquele espaço, foi possível perceber as posições dos entes, situações de conflitos, consensos e propostas apresentadas⁵³.

A opção por adotar as gravações das reuniões da CIT como objeto de análise, conforme já evidenciado, se deve ao fato desta tratar-se de instância formal na qual representantes dos três entes federados deliberam juntos. Apesar da existência de outros espaços de decisão conjunta no âmbito do SUAS, como o CNAS, a CIT se apresenta como o principal espaço de discussão da operacionalização da política pelos gestores, conforme previsto pela Norma Operacional Básica de 2012 e, foi neste espaço,

⁵² Foram consideradas todas as gravações em que houve, ao menos, menção ao Pacto de Aprimoramento do SUAS, pois tinha-se o objetivo de verificar se os entes traziam o tema para pauta, ou seja, se o tema, dado sua importância, era lembrado pelos entes federados, ainda que não fosse tema de pauta da reunião.

⁵³ A definição do *corpus* de análise, ou seja, a escolha dos documentos buscou seguir o parâmetro indicado por Bardin (1977; 2009): i) Exaustividade: refere-se à deferência de todos os componentes constitutivos do *corpus*; ii) Homogeneidade: os documentos retidos devem ser homogêneos, obedecer critérios precisos de escolha e não apresentar demasiada singularidade fora dos critérios e; iii) pertinência: significa verificar se a fonte documental corresponde adequadamente ao objetivo suscitado pela análise, ou seja, esteja concernente com o que se propõe o estudo (SILVA & FOSSÁ, 2013).

principalmente, que se deram as discussões e pactuações sobre o Pacto de Aprimoramento do SUAS.

Estudos de caráter qualitativo tem ganhado notoriedade no campo da Ciência Política, principalmente quando o tema abordado se apresenta de maneira peculiar, como é o caso das relações intergovernamentais. A pesquisa qualitativa possui um caráter exploratório, interpretativo e naturalístico e nos possibilita conhecer mais profundamente a realidade, trazendo à tona possíveis pontos de atenção e questões mais interessantes ao desenvolvimento da pesquisa. Para alcançar os objetivos aqui propostos utilizou-se o método da análise de conteúdo no intuito de orientar leitura das gravações selecionadas, tendo como unidade de análise as falas dos participantes.

A técnica de análise de conteúdo tem sido amplamente difundida e empregada na análise de dados qualitativos. Bardin (1977) ressalta a importância do rigor na utilização do método, a necessidade de ultrapassar as incertezas, e descobrir o que é questionado (SILVA & FOSSÁ, 2013). A utilização desta técnica permitiu explorar as nuances e percepções dos representantes que compõem a CIT e analisar o significado das falas atribuindo sentido aos conteúdos conexos ao enquadramento teórico adotado neste trabalho.

A organização, leitura e análise dos dados se deu a partir das etapas e técnicas definidas por Bardin (2006)⁵⁴. Inicialmente foi realizada uma leitura flutuante a fim de organizar os documentos que seriam analisados, separando-os por ano e de acordo com a presença do tema “Pacto de Aprimoramento”. A segunda etapa constituiu-se na elaboração de categorias analíticas baseadas no referencial teórico e na primeira leitura dos textos. Optou-se por trabalhar com as seguintes categorias: i) *modo de abordagem do Pacto de Aprimoramento (se tema de pauta, se objeto de pactuação e se estava relacionado a outros temas)*⁵⁵; ii) *quem introduziu o tema (União, estados ou*

⁵⁴Optou-se por adotar as etapas da técnica de análise de conteúdo propostas por Bardin (2006), principal referência da área. Essas etapas são organizadas em três fases: 1) pré-análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

⁵⁵ Essa categoria está subdividida: i) o tema Pacto de Aprimoramento estava previsto como ponto de pauta: Sim ou Não?; ii) Nesse item foi considerado se a discussão sobre o Pacto era objeto de pactuação ou não, ou seja, se cabia aprovação, ou não, nos membros da CIT. Destaque que, mesmo não sendo ponto de pauta, o Pacto poderia ser objeto de pactuação relacionado a outros temas; iii) a discussão sobre o Pacto estava relacionado a outro tema? Qual?

municípios)⁵⁶; iii) *Posição dos entes (contrário, a favor, neutro)*⁵⁷; iv) *atitude observada (proativa, combativa ou conciliadora)*⁵⁸; v) *Resultado da pactuação (aprovado com modificações, pactuado, não pactuado e inconcluso)*⁵⁹; *Pacto Estadual ou Municipal*.

A leitura das degravações se deu a partir das categorias elaboradas, procurando identificar aspectos que levassem a possíveis respostas às hipóteses elencadas. A terceira fase compreende o tratamento dos resultados, inferência e interpretação, captando os conteúdos manifestos e latentes contidos nos documentos analisados. As observações serão apresentadas na terceira seção do capítulo.

4.2 Relações Intergovernamentais na CIT – construindo os Pactos de Aprimoramento

Antes de iniciar a apresentação dos dados coletados cabe lembrar a pergunta que orientou este trabalho: *Por que entes igualmente responsáveis pela implantação do SUAS, cada qual com suas atribuições normativamente definidas, têm sido tratados com dois pesos e duas medidas na construção dos Pactos de Aprimoramento do SUAS?* Tal questionamento surgiu a partir dos dados apresentados no capítulo anterior e suscitou esta investigação. O Sistema Único de Assistência Social comporta uma gestão compartilhada que implica em responsabilidades exclusivas e comuns para os entes federados, conforme apresentado anteriormente. Cabe lembrar que, o SUAS segue o padrão de federalismo e relações intergovernamentais estabelecidos pela Constituição

⁵⁶ Essa variável foi analisada a partir de qual ente trouxe o tema para a discussão, pela primeira vez, na reunião. Por exemplo, se o MDS trouxe a pauta com o tema Pacto de Aprimoramento, a União foi considerada como quem introduziu o tema na discussão.

⁵⁷ Quando o Pacto foi tema de pactuação observou-se a posição dos entes frente à proposta de quem introduziu o tema, se contrário, a favor ou indiferente. Neste caso, considerou-se contrário quando o ente, mesmo que ao final tenha concordado com a pactuação, colocou-se contrário durante a deliberação; a favor se não questionou ou apresentou propostas de alteração e indiferente se não se manifestou.

⁵⁸ Esta categoria buscou observar o modo como o ente se colocava diante da deliberação sobre o Pacto de aprimoramento. Se adotou uma postura conciliadora, mesmo que com opinião contrária; se adotou uma postura combativa, e se adotou uma postura proativa, apresentando propostas e se colocando disponível para o debate.

⁵⁹ Resultado da pactuação: Considerou-se como aprovado, a proposta de pactuação que não foi objeto de modificações, tendo sido aprovada da maneira que foi proposta; aprovado com modificações, considerou-se as pactuações realizadas com sugestões de alteração pelos entes que não foram os proponentes; foram consideradas inconclusas as não pactuações por falta de tempo, ou informações, mas não por ausência de consenso; as deliberações que não chegaram a um consenso foram consideradas não pactuadas. Foram trabalhadas reunião por reunião, ou seja, ainda que uma proposta de pactuação tenha sido encaminhada para outra reunião por falta de consenso, foi considerada não pactuada.

Federal de 1988, que institui o processo de descentralização como eixo estruturador das relações intergovernamentais. Em que pese as diferentes possibilidades de descentralização, também apresentadas no primeiro capítulo, a política de Assistência é diretamente afetada pelos modelos de descentralização adotados no Brasil.

Feitas as devidas considerações, passemos ao objetivo do capítulo. A análise desenvolvida segue um padrão descritivo-analítico apresentando os dados e os relacionando ao referencial teórico orientador do estudo. A tabela 3 apresenta o número de reuniões anuais realizadas pela CIT e, dentre elas, as que trataram do Pacto de Aprimoramento.

Tabela 4: Frequência e percentual de reuniões da CIT que trataram do Pacto de Aprimoramento do SUAS - 2005 a 2015

Ano	Total de reuniões realizadas no ano	Total de reuniões realizadas no ano que trataram do Pacto	%
2005	9	3	33,33%
2006	7	5	71,43%
2007	8	8	100,00%
2008	9	8	88,89%
2009	8	6	75,00%
2010	11	10	90,91%
2011	8	7	87,50%
2012	9	5	55,56%
2013	9	6	66,67%
2014	7	5	71,43%
2015	10	8	80,00%

Fonte: Elaboração Própria

No recorte temporal adotado, a CIT realizou 98 reuniões, dentre as quais 71 abordaram de alguma maneira o Pacto de Aprimoramento. A média anual de reuniões no período foi de 8,6 sendo a média de reuniões analisadas de 6,5. Do total de reuniões realizadas, 74,4% abordaram o tema estudado. O espaço geral de tempo entre uma reunião e outra é de um mês ou mais, começando, normalmente em fevereiro. Como a ocorrência depende da participação de todos os entes, visto que para pactuação é exigido um quórum mínimo, por incompatibilidade de agenda em alguns meses não foi possível a realização da reunião.

Os dados apontam que, desde que o Pacto foi introduzido na agenda de discussões da CIT, ele esteve muito presente nas reuniões, ainda que não fosse tema de pauta ou que não gerasse um debate. A proposta de um Pacto de Aprimoramento da

gestão do SUAS se deu em decorrência da discussão quanto às responsabilidades do ente estadual. Pela leitura das degravações, pareceu consenso a ideia de que os estados não deveriam ser habilitados ao SUAS de modo que eles já integravam o Sistema e, nesse sentido, emergiu a necessidade de se pensar mecanismos que organizassem a gestão estadual e criassem incentivos para que o ente estadual tomasse para si algumas responsabilidades frente a implementação do SUAS.

Observou-se uma resistência dos estados em aceitar a proposta de redação do Pacto na NOB-SUAS 2005, pois entendiam que isso funcionaria como os níveis de gestão municipal e os estados se mostraram desconfortáveis com essa possibilidade. A discussão na reunião que tratou deste tema foi longa e bem argumentativa. O trecho abaixo reflete a visão dos estados quanto à inclusão do texto na NOB:

Queria sugerir que começássemos de trás para diante. No meu entendimento, essa proposta de aprimoramento da gestão estadual, de certa forma, restitui algo que nós havíamos nos contraposto, ou seja, havíamos pactuado contrariamente. O estado tem o seu papel, o estado não tem níveis, como tem o município. Ele tem responsabilidades. O Aprimoramento da gestão, ainda que de forma subliminar, ele restitui aquela concepção de gestão básica e gestão plena. Se você não cumprir isso aqui, que está bem diferente do que o próprio estado propõe, me parece que o estado ficaria na condição, ainda que com outro nome, de estado não habilitado ou em gestão básica. Então, isto aqui, ainda que de forma subliminar, repõe ao que nós havíamos pactuado que não deveria existir. O que eu estou entendendo. (Representante FONSEAS, 53ª Reunião Ordinária CIT – 21 de junho de 2005).

A ideia de incluir os municípios no modelo de Pacto de Aprimoramento, substituindo a então relação cartorial propiciada pela adesão dos municípios ao Sistema através dos níveis de gestão se deu 2010 junto ao debate da revisão da NOB-SUAS 2005. A União utilizou os Pactos do SUS como exemplo para falar de como a Saúde vem conduzindo a gestão compartilhada da política. A ideia era de ter uma nova NOB-SUAS 2010 e alterar o modelo de habilitação e desabilitação dos municípios para um modelo de pactuação, conforme acordado com os estados desde a NOB de 2005:

os municípios que estavam habilitados da gestão municipal de acordo com a NOB anterior passaram a gestão inicial automaticamente dentro desse mesmo espírito a gente está reconhecendo que houve adesão ao SUAS e que vamos celebrar agora um Pacto num outro patamar, um Pacto para aprimorar agora a gestão do SUAS (...) estamos propondo um novo modelo onde que a gente busque agora um Aprimoramento da gestão do SUAS para que a gente avance bastante. (Representante MDS, 93ª Reunião Ordinária CIT – de maio de 2010).

No trecho abaixo se evidencia que não passa despercebida por esta Comissão o fato da descentralização prevista em 1988 ter sobrecarregado o ente municipal. Tal perspectiva foi observada, também, em outras reuniões:

Então a gente sabe que após 88 as descentralizações das políticas geraram um passível enorme para os municípios que não possuíam unidades e uma capacidade instaladas de políticas públicas. Então é importante lembrar que essa proposta visa resgatar uma capacidade, ou possibilitar uma maior capacidade de gestão para os municípios na operação de sistemas, então o planejamento como a constituição bem fala no artigo 165, o planejamento e orçamento são instrumentos fundamentais (...) então o Pacto, esse instrumento que a gente está propondo ele é um instrumento de visão conjunta dos entes. Busca dar maior capilaridade para as decisões que tem que ser tomadas no âmbito do sistema. (Representante MDS, 93ª Reunião Ordinária CIT – de maio de 2010).

No intuito de responder à questão de pesquisa e verificar as hipóteses elencadas, o estudo buscou compreender e analisar o processo de construção dos Pactos de Aprimoramento do SUAS, com foco: i) nas relações intergovernamentais estabelecidas no âmbito da CIT; ii) no papel assumido por cada ente federado na formulação do Pacto; iii) nas as metas e prioridades estabelecidas para os entes federados. O item 3 orientou a análise realizada no capítulo anterior. Os itens 1 e 2 orientaram as análises apresentadas a seguir.

Buscando organizar as informações de modo a clarificar o processo de análise e possibilitar a avaliação das hipóteses elencadas, optou-se por trabalhar a partir de algumas das categorias de análises elaboradas:

a) Modo de abordagem do Pacto

Esta dimensão de análise refere-se a como o Pacto foi abordado nas reuniões analisadas. Optou-se por trabalhar mais profundamente apenas com as degravações das reuniões em que o Pacto foi tema de pauta ou que tenha desencadeado alguma discussão⁶⁰. Contudo, no sentido de observar em que medida o tema esteve presente nas reuniões e quem o inseriu no debate apresentam-se, inicialmente, os dados de todas as degravações. Quando considerado o Pacto de Aprimoramento como tema de pauta, a União foi a principal proponente, sendo responsável por 76% das vezes em que o Pacto foi tema de pauta. Quando olhamos para o primeiro ente a citar o Pacto nas reuniões, apenas como menção, a União também aparece com maior frequência, 45%, e os estados aparecem com um percentual mais relevante, 34%, dos que os municípios.

⁶⁰ Nas demais reuniões não houve debate em torno do tema, apenas menção. Nesse sentido, não coube analisar as posições dos entes federados.

Tabela 5: Proponente do tema Pacto de Aprimoramento por tipo de abordagem - 2005 a 2015

Proponente	Tema de Pauta		Menção	
	N	%	N	%
União	19	76,00%	21	45,65%
Estados	6	24,00%	16	34,78%
Municípios	0		8	17,39%
Não identificado	0		1	2,17%
Total	25	100,00%	45	100,00%

Fonte: Elaboração própria

Considerando a forma de organização da política e as competências do nível federal, era de se esperar que a União assumisse o papel de principal proponente. Os resultados dos trabalhos de Palotti (2012) e Gontijo (2015) demonstraram que, considerando todos os temas trabalhados na CIT, para além do Pacto, a União é o *agenda settler* mais relevante (PALOTTI, 2012). Cabe destacar que a União é a coordenadora das reuniões e, portanto, responsável pela elaboração da pauta. Contudo, os entes são consultados sobre a proposta de pauta, antes da reunião, e podem sugerir alteração. No entanto, trabalhou-se com a pauta apresentada na reunião e, portanto, não foi possível identificar a participação de outros entes na construção da pauta. Além disso, em muitas reuniões o tema já ficou definido como pauta por sua não finalização na reunião anterior ou para uma nova proposta de pactuação, quando esta não foi consensuada.

Os argumentos apresentados no primeiro capítulo indicam que, no federalismo brasileiro, há grande concentração de poder nas mãos da União, devido aos atributos fiscais e substantiva concentração de autoridade normativa. Essa poderia ser uma explicação para a União ser a principal proponente de temas para deliberação e pactuação na CIT. Contudo, conforme será apresentando mais a frente, os demais entes têm voz na deliberação dos temas, uma vez que o SUAS está pautado num processo de construção coletiva da política. As degravações das reuniões mostram uma participação intensa de estados e municípios, independente de qual ente seria diretamente afetado pela pactuação. Conforme veremos na seção seguinte, os municípios, por exemplo, ainda que não tenham proposto o tema como pauta,⁶¹ participaram proativamente de todos os debates.

⁶¹ Na 60ª Reunião Ordinária da CIT, os municípios solicitaram que o Pacto de Aprimoramento fosse tema de pauta da próxima reunião. No entanto, na 61ª o Pacto não estava previsto como ponto de pauta.

Quanto às reuniões em que o Pacto foi apenas mencionado, houve um equilíbrio entre a vocalização da União e dos estados, com uma participação menor dos municípios. Na maioria das reuniões ele apareceu nos informes, principalmente dos estados. Apesar de a CIT ser o local de pactuação das deliberações no âmbito do SUAS, uma parte do debate ocorre em outras arenas, como nas reuniões dos órgãos colegiados responsáveis por representar os entes na Comissão. Posto isso, muitas vezes o Pacto apareceu nos informes para registrar que os estados haviam discutido o tema em reuniões anteriores ou nos encontros regionais e nacionais do Fonseas, não resultando em debates na CIT. Tanto Fonseas, quanto Congemas realizaram eventos para discutir o Pacto de Aprimoramento em seu âmbito e apresentaram os resultados na CIT.

Em algumas reuniões, o Pacto apareceu relacionado a outros temas, principalmente os que diziam respeito à divisão de competências dos entes e cofinanciamento. Os debates mais acalorados ocorreram, em maior medida, quando envolviam o cofinanciamento estadual da Proteção Social Básica e Especial, principalmente naquilo que dizia respeito ao processo de regionalização da PSE. Além disso, o tema “Pacto de Aprimoramento” foi bastante discutido durante o processo de construção das NOBs-SUAS 2005 e 2012 concomitante à discussão de competência dos entes.

A tabela 6 apresenta o número de vezes em que o Pacto foi tema de pauta e o total de vezes que ele foi objeto de pactuação, ano a ano. Nos anos de 2006 e 2007 o tema Pacto esteve muito presente como tema de pauta nas reuniões, pois, após publicação da NOB-SUAS 2005, era preciso definir como seria celebrado o Pacto de Aprimoramento da gestão estadual. Em 2010, o tema foi muito discutido devido à repactuação das metas e, em 2013, após revisão da Norma Operacional Básica de 2005 e publicação da Norma 2012, o Pacto de Aprimoramento do SUAS – gestão municipal foi celebrado e o da gestão estadual revisto. As demais pactuações referem-se a questões como o alargamento de prazo para apresentação de documentos relacionados ao Pacto, a definição de indicadores para cálculo dos incentivos e o acompanhamento das metas, a pactuação do texto das NOBs, dentre outros. Cabe destacar que muitas das pactuações se repetem por não terem sido aprovadas nas reuniões anteriores e, conforme destacado nos passos metodológicos, a cada apresentação de proposta, considerou-se uma pactuação.

Tabela 6: Frequência e percentual do Pacto de Aprimoramento como objeto de pactuação na CIT - 2005 a 2015

Ano	Total de reuniões realizadas no ano que trataram do Pacto	Total de reuniões em que o Pacto foi ponto de pauta	%	Total de vezes em que o Pacto foi objeto de pactuação*	%
2005	3	2	66,67%	1	50,00%
2006	5	3	60,00%	4	133,33%
2007	8	6	75,00%	4	66,67%
2008	8	1	12,50%	1	100,00%
2009	6	0	0,00%	0	0,00%
2010	10	4	40,00%	4	100,00%
2011	7	4	57,14%	2	50,00%
2012	5	2	20,00%	2	100,00%
2013	6	3	50,00%	2	66,67%
2014	5	0	0,00%	0	0,00%
2015	8	1	12,50%	0	0,00%

Fonte: Elaboração Própria

*Em algumas reuniões havia mais de uma proposta para pactuação. Nesse sentido o número de vezes em que o Pacto foi objeto de pactuação pode ser maior que o número de reuniões.

b) Resultado da Pactuação, Posição e Atitude dos Entes

A posição e atitude dos entes é uma das variáveis mais relevantes para análise do problema de pesquisa que orientou o desenvolvimento deste trabalho. A CIT representa um espaço consensual de decisão política, o que significa dizer que uma alteração no *status quo* depende da decisão comum de todos os membros da comissão, ou seja, se não há consenso, não há pactuação.

Pensar a CIT enquanto espaço de consenso é de extrema relevância. Estamos trabalhando com documentos que consideramos concederem tratamentos distintos para o ente estadual e para o ente municipal. Contudo, as resoluções dos Pactos, bem como toda a rotina desse mecanismo, passaram pela deliberação desse espaço e, portanto, contaram com a aprovação de todos os entes.

A tabela 7 mostra que 65% das propostas de pactuação foram aprovadas, contra 25% de não pactuação. Dentre as pactuações aprovadas há aquelas sem proposta de alteração e aquelas com modificações. De outro lado temos as não pactuadas e as inconclusas. Cada apresentação de proposta foi considerada como uma possibilidade de pactuação e, desse modo, alguns temas se repetiram ao longo das reuniões, passando por diferentes resultados, como a pactuação dos critérios de partilha, por exemplo: na

primeira reunião em que foi apresentada a proposta de pactuação, 65º Reunião Ordinária da CIT, os estados não concordaram e a mesma não foi pactuada; na segunda apresentação do tema, na 69º Reunião Ordinária da CIT, não houve pactuação por não compreensão da proposta, logo foi considerada como inconcluso; por fim, na 70º Reunião, o tema foi aprovado⁶².

Tabela 7: Resultado das pactuações sobre o Pacto de Aprimoramento na CIT - 2005 a 2015

Resultado da pactuação	N	%
Pactuado	4	20,00%
Pactuado com modificações	9	45,00%
Não pactuado	5	25,00%
Inconcluso	2	10,00%
Total	20	100,00%

Fonte: Elaboração própria

A posição adotada pelos entes foi analisada conforme a proposta de pactuação para deliberação foi posta em debate, por exemplo, se a proposta foi colocada pela União, analisou-se a posição adotada pelos estados e municípios. Na maior parte das vezes, mesmo quando houve a pactuação sem modificações, os entes se manifestaram, não adotando uma postura indiferente e, em algumas vezes, mesmo concordando com a pactuação, mostravam-se descontentes com algum ponto.

Para melhor apresentação dos achados empíricos, optou-se por apresentar os dados, de acordo com os temas mais relevantes para responder à questão norteadora da pesquisa⁶³.

A primeira deliberação analisada refere-se ao período de pactuação da primeira portaria a normatizar o Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual. Representa um marco neste processo, pois foi a primeira vez que a discussão das atribuições do ente estadual, após a publicação da NOB, estiveram presentes na CIT. O resultado desta pactuação foi a Resolução nº 5, de 15 de setembro de 2006, que dispõe sobre a regulamentação do Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS.

⁶² Para desenvolvimento do trabalho aqui proposto importa mais o processo de decisão do que o resultado da pactuação, por este motivo, optou-se por considerar cada proposta, para analisar as posições e atitudes dos entes.

⁶³ Em 2015 deveria ter sido pactuado o Pacto de Aprimoramento do SUAS – Gestão Estadual, para o quadriênio 2016/2019. No entanto, o tema não foi discutido profundamente nas reuniões, tendo aparecido apenas nos informes do Fonseas de que o Fórum estava discutindo a revisão do Pacto. Por este motivo, o tema não está dentre os temas analisados.

A segunda deliberação refere-se ao debate em torno dos critérios de partilha do Índice de Gestão Estadual. Conforme dito no capítulo 2, ainda que o alcance das metas do Pacto não estivesse diretamente relacionado à transferência dos recursos financeiros, a entrega do Pacto estava e, informalmente, sua execução. Além disso, a discussão envolvia algumas pendências na normatização do Pacto. O resultado da deliberação foi a publicação da Portaria nº 350 de 03 de outubro de 2007 e da Portaria nº 351 da mesma data.

A terceira deliberação constitui-se na primeira revisão do Pacto de Aprimoramento da Gestão firmado em 2007e, consequente, na avaliação do cumprimento das prioridades estabelecidas. O processo resultou na publicação da Resolução nº 17 de 18 de novembro de 2010, que estabelece as prioridades nacionais e compromissos para o quadriênio 2011/2014 e dá outras providências.

Por fim, os dois últimos temas tratam do processo de construção do Pacto de Aprimoramento do SUAS – gestão municipal e revisão do Pacto de Aprimoramento do SUAS – gestão estadual, ambos pactuados após publicação da NOB-SUAS 2012. Foi a primeira pactuação de prioridades e metas para os municípios e a primeira vez que atribuiu-se metas para o Pacto dos estados. O resultado das deliberações foi a publicação das resoluções dos Pactos: Resolução nº 13 de 04 de outubro de 2013 e Resolução nº 16 de 03 de outubro de 2013.

i) Minuta de Portaria do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual – 2006

Posterior à publicação da NOB-SUAS 2005 e da previsão do estabelecimento do Pacto de Aprimoramento como pré-requisito para comprovação de gestão estadual, a primeira vez que o tema foi citado na CIT foi na 57ª Reunião Ordinária da CIT, realizada em novembro de 2005. No entanto, dado a ausência de propostas optou-se pela formação de uma Câmara Técnica, junto aos estados, com participação de 1 representante municipal, para elaboração de uma proposta de texto que orientasse a elaboração dos Pactos Estaduais.

O tema voltou como ponto de pauta em julho de 2006, na 62ª Reunião Ordinária da CIT, tendo a União como proponente. Havia naquela reunião duas propostas de pactuação: i) prazo para encaminhamento dos Pactos Estaduais ao MDS e; ii) Minuta de Resolução do Pacto de Aprimoramento Estadual. Quanto à proposta de prazo para

encaminhamento dos Pactos, a União propôs o prazo de 30 de agosto, para possibilitar fechar o processo antes do período eleitoral. Estados e municípios participaram proativamente do debate. Os municípios se colocaram a favor da proposta, sugerindo o prazo de 15 de setembro. Os estados não concordaram, argumentando que não havia tempo hábil para construção dos documentos. O trecho abaixo demonstra que os municípios concordavam com a proposta da União e expuseram seu ponto de vista de modo a convencer os estados:

Em relação ao prazo, cada um sabe a dor e a delícia de ser o que é. Eu acho que vocês, melhor do que nós sabem das dificuldades de checar todos os documentos. Mas, eu acho que seria uma tarefa histórica e importante que essa gestão terminasse com o Pacto de Aprimoramento de gestão. (...) Acho que tínhamos, inclusive, de tentar fechar antes do período eleitoral. Acho até que 30 não é uma boa data. Poderia ser no dia 15 de setembro (...). (Representante Congemas, 62ª Reunião Ordinária CIT – 18 de julho de 2006).

Mesmo diante dos argumentos da União e dos municípios, os estados se mostraram convictos quanto à impossibilidade de fechar os Pactos no prazo proposto. Não havendo consenso, a proposta não foi pactuada.

Quanto à minuta de Resolução do Pacto, municípios e estados se colocaram contrários à proposta, principalmente pela União estar propondo que a vigência do Pacto fosse de três meses, findando em 31 de dezembro. Era consenso entre os estados a impossibilidade de pactuação da proposta:

Nós não podemos pactuar hoje o Pacto que está aqui colocado, porque este Pacto que está proposto nós vemos com dificuldades de sua execução legítima. E temos que assumir que nenhum de nós voltou a pensar sobre isso desde dezembro do ano passado. (Representante FONSEAS, 62ª Reunião Ordinária CIT – 18 de julho de 2006).

Os representantes municipais apresentaram opiniões divergentes durante o debate, contudo chegaram a uma posição única: a necessidade de pactuação naquele momento. Os municípios, durante todo o debate colocaram a preocupação de que os estados assumissem suas responsabilidades e os auxiliassem na implementação do SUAS. Para todo argumento colocado pelos estados para a não pactuação, os municípios contra argumentavam, conforme trecho a seguir:

Se isso que vocês estão falando é verdade, não precisa fazer PPAG e nem orçamento. Porque nós vamos fazer o orçamento este ano e o próximo governo, não interessa quem seja, vai ter que cumprir. Vamos fazer PPAG para cinco anos exatamente para o próximo governo ter condições para trabalhar. Então, temos que ter coerência, gente! Não dá para ficar esse reme, reme de que não dá para fazer, porque será outro governo. Nós vamos adiar mais um ano o Pacto de Aprimoramento de gestão (...). (Representante Congemas, 62ª Reunião Ordinária CIT – 18 de julho de 2006).

O trecho acima se contrapõe aos argumentos dos estados de que não seria possível celebrar um Pacto que seria implementado por outro governo. Interessante que estes trechos demonstram a proatividade municipal e a sua posição firme na CIT. Esta posição reflete-se, ainda, na fala de outro representante municipal: *“Eu acho que é essa a idéia mesmo. Nós estamos discutindo aqui um paco de gestão e não de gestores”*. (Representante municipal, 62ª Reunião Ordinária CIT – 18 de julho de 2006)

Os estados se mantêm firmes em sua posição e propõem que a minuta seja discutida junto aos demais representante do Fonseas e depois levada à aprovação da CIT. Nesse momento da reunião, a União, que até então havia mantido uma posição conciliadora, tentando abarcar as propostas municipais e estaduais, adota uma postura mais combativa: *“Eu acho que o conflito que está havendo aí é uma questão de metodologia de discussão também. Não dá para ficar esquerda e direita discutindo. O centro tem que administrar isto aqui.”* (Representante MDS, 62ª Reunião Ordinária CIT – 18 de julho de 2006).

Os municípios destacam que esta é uma pauta que está aguardando deliberação há muito tempo: *“O Congemas vem pedindo essa pauta há meses e ela nunca apareceu nesta CIT. Inclusive eu tenho cópias de e-mails pedindo essa pauta.”* (Representante Congemas: 62ª Reunião Ordinária CIT – 18 de julho de 2006).

Vendo a impossibilidade de chegar a um consenso, o Secretário Nacional de Assistência Social, coordenador da reunião, opta por acatar a proposta dos estados de que a pactuação ficasse para a reunião de setembro, contrariamente à posição dos municípios. Na 63ª Reunião, realizada em setembro, os estados trouxeram uma minuta de Resolução que já havia sido debatida com a União conforme informado no início do debate.

De acordo com a proposta apresentada, o Pacto seria celebrado no primeiro e no terceiro ano de mandato dos governos (este havia sido um ponto de discordância do documento produzido pela União e apresentado na reunião anterior). O prazo para envio ao MDS seria final de junho do ano seguinte, 2007. A União propôs que fosse facultativo o estado celebrar o Pacto ainda em 2006, já que alguns estados haviam demonstrado este interesse. Desenvolveu-se uma discussão em torno do conteúdo da resolução. O ente municipal, durante todo o tempo, se posicionou de maneira proativa, defendendo a igualdade de tratamento entre estados e municípios. Um ponto relevante da discussão foi a afirmação de que esta seria uma proposta genérica, cabendo aos estados especificá-la: *“Aqui, nós vamos pactuar o geral, o específico de Estado por*

Estado entra no Pacto feito de Estado por Estado”. (Representante MDS, 63ª Reunião Ordinária CIT – 15 de setembro de 2006)

A União propõe alteração no prazo de celebração do Pacto, o ente estadual discorda argumentando que o tempo é insuficiente. Os municípios apoiaram a União e propuseram que 30 de junho fosse o prazo final de publicação. Por fim, os estados concordam e a alteração é acatada.

Os estados mostraram-se resistentes em assumir grandes responsabilidades. Um ponto central da discussão ocorreu em torno do artigo que eximia os estados de assumir os compromissos pactuados em caso de não repasse dos incentivos financeiros. Os municípios foram firmes na posição de supressão deste artigo, a União apoiou os municípios, adotando sempre uma postura conciliadora. Os trechos abaixo representam bem o sentimento do ente municipal em relação a essa proposta dos estados:

Você pega incentivos da gestão plena da gestão municipal, os incentivos não chegaram. Mas não foi por conta disso que o Município falou não quero mais. Até existem Municípios que falam isso para nós. Então o Estado faz Pacto de Gestão porque ele tem que aprimorar sua gestão, não porque ele quer ganhar incentivo. Eu até não posso crer que Estados estão fazendo Pacto porque querem ganhar incentivo. (Representante Congemas, 63ª Reunião Ordinária CIT – 15 de setembro de 2006).

(...) O gestor estará na perspectiva sempre de ampliar a qualidade do seu trabalho, da proposta de atendimento à população e tal, mas com a proposta de que haja incentivo vinculado, quando deixar de existir, cessa o compromisso. (Representante Fonseas, 63ª Reunião Ordinária CIT – 15 de setembro de 2006).

Os municípios, durante toda a reunião, apresentaram uma postura coerente com o pacto federativo, defendendo a igualdade de tratamento e demonstrando o uso de dois pesos e duas medidas na condução do Pacto de Aprimoramento e demais áreas da AS:

Só uma coisa que eu não entendi é a questão do fundo. Nós partimos no processo de habilitação dos Municípios que deveria ter art. 3º, que deveria ter conselho, plano e fundo. Temos que partir agora, no caso, do mesmo lugar. Estado que não tem fundo como unidade orçamentária sequer pode pleitear o Pacto de Aprimoramento de Gestão. Nem sei de onde apareceu esse debate. Tem que ser igualzinho nós tratamos os Municípios, se não nem pode pleitear. Nós temos que partir desse ponto para começar a conversa. (Representante Congemas, 63ª Reunião Ordinária CIT – 15 de setembro de 2006).

Enfim, todos os argumentos que vocês levantaram os Municípios também têm, cada um no seu nível de gestão. Eu daria a discussão por encerrada, essa proposta inviabiliza a NOB da maneira como construímos. Acho que esse impasse vai para o Conselho Nacional, pois confronta a NOB. (Representante Congemas, 63ª Reunião Ordinária CIT – 15 de setembro de 2006).

O ente estadual apresenta uma nova proposta de redação, municípios não arredam o pé e se recusam a pactuar se não houver a supressão do referido artigo. Por

fim, os estados concordam, o artigo é retirado e pactua-se a resolução que regula o Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS.

ii) Critérios de partilha do Índice de Gestão Estadual – IGE

A primeira proposta do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual estava vinculada à transferência de recursos financeiros da União para os estados. Durante a discussão da resolução que estruturou o Pacto, ficou definido que posteriormente seria apresentada uma proposta de regulamentação do incentivo. Na 65ª Reunião Ordinária da CIT, de 13 de novembro de 2006, o tema central foi o orçamento do SUAS e, concomitante a essa discussão, a União apresentou proposta de cálculo do incentivo financeiro vinculado ao Pacto de Aprimoramento, bem como prazos para recebimento do mesmo.

O interesse da União era que os estados que apresentassem a documentação recebessem os recursos ainda em 2006. A primeira posição dos estados foi de estranhamento. Os municípios, desde o início, mostraram-se favoráveis à pactuação. Após mais uma discussão acalorada, o ente estadual se mostrou contrário à pactuação e solicitou que a proposta fosse avaliada pelo Fonseas e pactuada na próxima CIT, com o argumento de que os estados não dariam conta de enviar a documentação e que se deveria levar em conta o momento político de transição dos governos estaduais.

Os municípios se mostraram insatisfeitos com a postura adotada pelos estados, destacando que essa já vinha sendo uma postura recorrente e contrária à ideia de espaço de discussão da CIT:

Eu só me preocupo com uma questão que é sempre colocada aqui pelos estados, que é assim: nós precisamos reunir o Fonseas para ter uma discussão e conversar com o Ministério sobre isso. Acho que o espaço mais aberto de discussão é este, onde tem município, estado e governo federal. Isso me preocupa um pouco, porque parece que a decisão é de responsabilidade do estado, quando a gente sabe que a gestão estadual está diretamente relacionada com a gestão dos municípios. (Representante Congemas, 65ª Reunião Ordinária da CIT, 13 de novembro de 2006).

O ente municipal, mais uma vez, mostra-se firme em sua posição de que os estados devem assumir suas responsabilidades de implementação do que foi pactuado na NOB 2005. O ente federal, que até então, na maioria das vezes, apresentou-se de maneira conciliadora, demonstrou seu descontentamento com a maneira como o ente estadual tem conduzido o processo: “Toda vez que queremos avançar com os governos

de estado, eu sinto que a gente consegue muito pouco.” (Representante MDS, 65ª Reunião Ordinária da CIT, 13 de novembro de 2006)

Os estados argumentam que se preocupam com a adesão dos novos governos ao Pacto. A União, que tem por objeto pactuar a proposta, retoma a postura conciliadora buscando achar um caminho de consenso com os representantes estaduais. Nesse sentido, propõe que o tema seja discutido com o Fonseas antes da próxima CIT para que dê tempo de repassar os recursos ainda naquele ano. Os estados concordam. Os municípios mantêm sua posição e reforçam sua visão frente à atuação estadual. A proposta não foi pactuada.

O debate sobre os critérios de partilha apareceu novamente apenas em agosto de 2007, na 69ª Reunião Ordinária da CIT. A União, mais uma vez, inicia a reunião com uma postura conciliadora apresentando relato de que 23 propostas foram enviadas ao Ministério: *“Primeira coisa que quero dizer é o seguinte: nós recebemos 23 propostas de Pactos de Aprimoramento de gestão. Isso, para esta CIT, é bastante importante. Isso tem a ver com o compromisso do Fonseas, que eu quero publicamente registrar.”* (Representante MDS, 69ª Reunião Ordinária CIT – 13 de agosto de 2007)

Houve a distribuição de uma proposta de portaria regulamentando, principalmente, os critérios de partilha. Como não ficou claro como o indicador seria calculado e as pessoas responsáveis pelo cálculo não estavam presentes, a discussão ficou para a próxima reunião sem pontos críticos de discussão. Municípios e estados não estavam compreendendo a proposta de partilha. Esta pactuação foi considerada como inconclusa.

Em agosto de 2007 foram realizadas duas reuniões da CIT, a segunda, 70ª Reunião Ordinária da CIT, ocorreu em 22 de agosto. Considerando que nas últimas reuniões o tema Pacto não foi esgotado, os municípios solicitaram que fosse o primeiro ponto de pauta. A União levou a proposta de portaria com alterações e os responsáveis pela construção do indicador, técnicos do MDS, participaram da reunião. A discussão novamente se voltou para as atribuições dos estados (que haviam pedido mais prazo para envio dos Pactos, sem aprovação do ente municipal) e a União demonstra o desgaste do processo, frente à postura adotada pelo estados:

(...) que é coisa demais para o estado fazer. Isso aqui é tudo responsabilidade e competência do estado. Nós discutimos durante dois anos. tem um tempão já que a gente está tentando fazer com que esse Pacto avance. Eu concordo com várias questões que a senhora colocou, mas, estas duas ficam me parecendo sempre que é o estado tem que fazer mais coisas do

que lhe é devido. (Representante MDS, 70º Reunião Ordinária da CIT, 22 de agosto de 2007).

Nesta reunião, o representante estadual solicitou que os estados que enviaram o Pacto depois do prazo entrassem nos critérios de partilha (a não participação destes estados na partilha dos recursos dos incentivos financeiros já havia sido consensuada). Os municípios não aceitaram a solicitação e não foi pactuado, conforme trechos⁶⁴: *“Cedemos, ao longo do ano passado, várias vezes os prazos do Pacto. Nós somos uma federação.”* (Representante Congemas, 70º Reunião Ordinária da CIT, 22 de agosto de 2007).

Eu não consigo entender alguns estados que dizem que estavam se reorientando em janeiro e fevereiro e março e até abril, sem ter feito uma reunião de Bipartite com os municípios para reorientar a gestão. Se a gestão estadual é pensada na pactuação estadual e nós precisamos pactuar essas decisões com o município, essas decisões foram tomadas só pelo estado! (Representante Congemas, 70º Reunião Ordinária da CIT, 22 de agosto de 2007).

Os estados questionaram a não pactuação, perguntando a posição do ente federal. A União reafirmou a posição de que consideraria a proposta estadual, mas que sem a aprovação do ente municipal não havia pactuação. Os estados mostraram-se descontentes com o resultado: *“Me desculpe, Coordenadora, quando não há pactuação numa instância que pactua esse assunto, nós podemos suspender esse assunto...”* (Representante Fonseas, 70º Reunião Ordinária da CIT, 22 de agosto de 2007).

Quanto à portaria de regulamentação dos critérios de partilha, foi aprovada com alterações sugeridas pelos estados e municípios.

iii) Proposta de revisão do Pacto Estadual – 2010

A princípio o Pacto de Aprimoramento teria a vigência de dois anos: 2007 e 2008. No entanto, considerando o tempo empregado na normatização do instrumento e o tempo que os estados tiveram para a execução no mesmo, o Pacto foi ampliado por mais dois anos, vigendo até 2010. Em 2010 eram necessários, portanto, dois movimentos: o primeiro de avaliar o Pacto que foi estabelecido e o segundo de se propor um novo Pacto de Aprimoramento.

⁶⁴ A degravação da reunião seguinte indicou que houve conversas fora da CIT de modo que os municípios foram convencidos a aceitar que os estados que enviaram a documentação recebessem os incentivos, mesmo tendo realizado reuniões da CIB fora do prazo. Congemas sugere que o restante da discussão sobre prazos e repasses seja realizada em outro ambiente, apenas entre Fonseas e MDS. Nessa reunião o tema não estava em debate.

O Pacto de Aprimoramento apareceu como ponto de pauta, proposto pelo MDS, na 98ª Reunião Ordinária da CIT realizada em setembro de 2010. Os estados entregaram aos membros da CIT o documento produzido ao longo dos encontros regionais e nacional do Fonseas, no qual realizam uma análise do Pacto vigente e uma proposta de Pacto a ser realizado naquele ano. Pelos informes das últimas reuniões e considerando a entrega e a apresentação deste documento, percebe-se uma postura proativa dos estados, que dedicaram seus encontros para tratar do tema. O trecho destacado abaixo reflete a visão do ente estadual do que é o Pacto de Aprimoramento:

Então nós trabalhamos o significado do Pacto que põe uma agenda de compromissos para o Aprimoramento das responsabilidades da esfera estadual e do DF, contribui na implementação do SUAS e fortalece a ação cooperada entre os entes federados, ele impulsiona a atuação do estado no reordenamento e serviço socioassistencial, na qualificação, de processo de gestão e atendimento a população (...). (Representante Fonseas, 98ª Reunião Ordinária da CIT, setembro de 2010).

A avaliação apresentada destacou os desafios e gargalos a serem enfrentados e trabalhados no próximo Pacto. Nessa reunião as posições dos entes foram bastante conciliadoras. Tanto municípios quanto a União reconheceram o trabalho realizado pelos estados. A pactuação do documento apresentado, que tratava da proposta de Pacto para o próximo quadriênio, ficou para a próxima reunião da CIT de modo que os municípios pudessem trazer suas contribuições. A discussão em torno do documento e da apresentação ocorreu de maneira bem tranquila, todos os entes com postura proativa e conciliadora. Os representantes da União que participaram desde o início do processo demonstraram alívio pelo documento apresentado e por entender que os estados estavam assumindo suas responsabilidades:

(...) tenho um alívio danado, no bom sentido vou secretária Eutália de ver que não vamos ter que ficar discutindo reuniões e reuniões do Fonseas, discutindo o papel do governo do estado, porque ficamos muito tempo aqui discutindo isso, então me parece um aceno muito importante, acho que muda de fato a relação federativa, a partir do momento em que o governo do estado se coloca num processo que duvido que tenha acontecido isso antes. (Representante MDS, 98ª Reunião Ordinária CIT – 01 de setembro de 2010).

Na reunião seguinte, 99ª Reunião da CIT, realizada em 14 de outubro de 2010, a revisão do Pacto de Aprimoramento voltou a ser tema de pauta. A proposta do novo Pacto ocorre em período semelhante ao anterior, de final de gestão e possível troca de governadores e secretários. No entanto, neste momento do debate os estados adotam uma postura diferente da adotada em 2006, de modo que a assistência social não fique “perdida” na nova gestão estadual. Conforme o trecho a seguir:

Lembro que quando iniciou a administração de 2007 e 2010, nós estávamos numa situação semelhante a que estamos vivendo hoje no encerramento de uma administração, não interessa se os governadores vão voltar ou não, e se vamos ficar ou não, o que interessa é que exatamente naquele momento em 2006, acontece a mesma coisa que vivemos nesse momento (...) colocou e existe sim uma preocupação da nossa parte não passamos o primeiro ano e meio do próximo mandato, sem absolutamente nada porque vai esperar os novos secretários chegarem, o que vai acontecer, pois temos que ter um entendimento que um Pacto se acorda, e que a qualquer momento que as três partes entenderem que algo que ali está, não está surgindo efeito necessário, há que se discutir, de se sentar novas propostas, por essa razão é que se defende a discussão nesse momento para servir como guia de encaminhamento, para toda nova gestão que tem por aí. (Representante Fonseas, 99ª Reunião Ordinária CIT, 14 de outubro de 2010).

O ente municipal iniciou sua fala de maneira bastante conciliadora e tranquila. A União também se posicionou de maneira conciliadora e proativa, destacando o avanço do ente estadual e conferindo o crédito necessário às colocações municipais. Um ponto destacado foi o estabelecimento de metas e prazos, que o Pacto deixe de ser uma proposta e passe a ser um planejamento de como implementar compromissos. O debate correu de maneira bem tranquila, os estados não adotaram uma postura combativa após a colocação dos demais entes:

Então como não temos o conteúdo do Pacto, para nós a primeira impressão que os municípios tiveram é que nos estamos diante de mais uma carta de intenções, e não de um Pacto de fato, porque o próprio documento é muito interessante, pois traz uma avaliação das dificuldades, mas quando você vai ler o Pacto, não consegue identificar ações que corrigiam as dificuldades para implementar outro Pacto (...)então tem alguns itens que poderiam melhor trabalhados, trazer mais materialidade para os municípios acreditarem que é possível reconstruir essa ação, nos entendemos a conjuntura, é necessário sim, essa gestão que estar saindo deixar alguma coisa já pactuada e acordada tem que ter clareza disso, a nossa dificuldade é de pactuar algo que não tem materialidade. (Representante Congemas, 99ª Reunião Ordinária CIT, 14 de outubro de 2010).

Os municípios, se colocando de maneira proativa, argumentam que aquela proposta não se encaixava no modelo de Pacto que os municípios esperam, e adotando uma postura conciliadora, explicam que não estão discordando da proposta, apenas entende que aquele documento não é o Pacto e sim as prioridades e diretrizes de como os Pactos deverão ser firmados junto aos municípios. O trecho abaixo retrata o compromisso municipal com a pauta e a vontade de que seja firmado um Pacto coerente com o que está previsto na NOB: “(...) não entendemos isso apenas como um Pacto entre estado e governo federal, mas sim um Pacto em competência dos estados em relação ao SUAS e os municípios estão envolvidos indiretamente ou diretamente nessa conversa.” (Representante Congemas, 99ª Reunião Ordinária CIT, 14 de outubro de 2010)

A conversa ocorreu num tom conciliador, sem nenhum dos entes adotarem uma postura combativa. O MDS se coloca de maneira a tentar achar um acordo e insiste que seria adequado fazer a pactuação naquela reunião, que estados e municípios conversem para que possam chegar a um acordo quanto ao conteúdo a ser pactuado. Como não houve consenso, o tema ficou para a reunião seguinte.

O tema voltou a ser pauta na 100ª Reunião Ordinária da CIT, em novembro de 2010. A União apresentou uma minuta de resolução para o Pacto de Aprimoramento 2011/2014 (os estados defendiam que o próximo Pacto tivesse a vigência de 4 anos). A proposta foi escrita pelo ente federal a partir do debate realizado na reunião anterior e trabalhada junto aos estados antes da apresentação na CIT, conforme informado durante a reunião.

A leitura da resolução demonstra que houve uma alteração na perspectiva do Pacto em relação ao anterior. A proposta era de pactuar a resolução com prioridades nacionais e, a partir desse documento, os estados elaborariam seus planos contendo metas, objetivos e cronograma de execução, podendo, ainda, adicionar prioridades regionais. Este documento deveria ser pactuado nas CIBs. Na mesma resolução apresentou-se, também, os compromissos do gestor federal.

Após a leitura do documento a União reitera que não haverá recursos financeiros vinculados diretamente ao Pacto, visto que já estão implementados o IGD-E e IGD-PBF, conforme trecho a seguir:

(...) os estados serão a mesma coisa que os municípios. Não tem mais diferença. Os municípios não são avaliados metas e sim indicadores, o IGDE é igual ao IGDM, ele é mensurado, apurado, não é mais com meta se foi cumprida ou não, agora é por indicadores igual aos municípios. (Representante MDS, 100ª Reunião Ordinária CIT, 17 e 18 de novembro de 2010).

A discussão ocorreu sem incidentes, uma vez que a maioria dos encaminhamentos da CIT anterior já havia sido contemplada no documento, cada colegiado mostrando seu posicionamento e sendo bem acatados pelos demais entes. É notável a posição conciliadora e proativa dos três entes federativos. A princípio não havia consenso quanto ao período de vigência do Pacto. Na minuta proposta, os estados propunham quadriênio e os municípios achavam que devia manter o período de 2 anos. O ente estadual apresentou seus argumentos. O ente municipal apresentou argumentos contrários. Mesmo em torno de um ponto com diferentes opiniões, a discussão ocorreu de maneira conciliadora: *“É só assim, não há nenhuma queda de braço, não há nenhuma situação em que estamos medindo força, essa não é a questão. A questão é*

conceitual, de concepção mesmo (...)”. (Representante Congemas, 100ª Reunião Ordinária CIT, 17 e 18 de novembro de 2010).

A União se coloca a favor da proposta de quatro anos, ressaltando que a revisão da NOB-SUAS prevê este prazo para os instrumentos de planejamento. Mesmo com opinião contrária à apresentada pelos estados, os municípios tentam manter uma postura conciliadora e concordam com o encaminhamento. No entanto, deixam clara a posição do ente frente à proposta, conforme o trecho abaixo:

(...) então se o nosso tempo histórico hoje é de pactuar quatro anos porque essa é a compreensão que temos. Nós Congemas não vamos dificultar a pactuação, o que estamos trazendo é que isso é um retrocesso na concepção de uma política de estado e de um Pacto que já vem sendo implementado, muitos estados tiveram mais avanços do que algumas prioridades que mantemos porque outros estados não avançaram, então é só tentando já encaminhar que nós estamos consensuando que o prazo de quatro anos não vai ser impedimento para pactuarmos, mas queremos deixar registrado que entendemos que isso é um retrocesso na perspectiva que isso reduz a ação de governos. (Representante Congemas, 100ª Reunião Ordinária CIT, 17 e 18 de novembro de 2010).

A resolução foi aprovada com modificações.

iv) Minuta de Resolução Pacto de Aprimoramento Municipal – 2013

A NOB-SUAS 2012, conforme já apresentado, altera a concepção do Pacto de Aprimoramento que, além de ganhar mais visibilidade dentro da gestão compartilhada do Sistema, se expande para uma pactuação nacional envolvendo, também, os municípios. Posto isso, após publicação da normativa, cabia dar início ao processo de implementação do que nela estava previsto.

Em 2013, o Pacto apenas apareceu como tema de debate na reunião de junho. Era ponto de pauta, visto que a NOB-SUAS estabelecia prazos a serem cumpridos, e um deles era quanto ao Pacto de Aprimoramento do SUAS e o estabelecimento de prioridades e metas para os municípios, que deveria ser construído junto aos planos de AS e o PPA e a revisão das metas pactuadas com os estados, visto que o Pacto era anterior à publicação da NOB-SUAS. Havia a proposta de constituição de uma Câmara Técnica para construção do Pacto de Aprimoramento municipal.

A União se colocou de maneira bastante conciliadora ao apresentar uma proposta inicial, para discussão, do que poderia ser o Pacto de Aprimoramento do SUAS - gestão municipal.

É uma primeira sugestão, não é nenhuma imposição, por favor, entendam assim, é para a gente também discutir, também tem uma data proposta para uma oficina e uma discussão interna depois com cada grupo de municípios e

estados para esse detalhamento. (Representante MDS, 123ª Reunião Ordinária CIT – 06 de junho de 2013).

O ente federal apresentou propostas de prioridades com base em assuntos que já vinham sendo discutidos na CIT, como a erradicação do trabalho infantil, e com base nos resultados do Censo SUAS. Logo em seguida, a União entrou no Pacto estadual, fazendo a leitura das prioridades pactuadas em 2010. Lembrou que a NOB prevê revisão do Pacto e sugeriu que a revisão fosse realizada com base no Censo SUAS. A proposta foi discutir mais profundamente os Pactos com os respectivos colegiados fora da CIT e, posteriormente, apresentar uma proposta a todos os membros.

Já na reunião de julho, 124ª Reunião Ordinária da CIT, estava previsto a pactuação das metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS – gestão municipal. No dia anterior foi realizada uma reunião com os representantes dos municípios, inclusive representantes dos colegiados estaduais (COEGEMAS), e ficou acordada a pactuação do documento no dia seguinte. Na discussão do dia anterior, a União apresentou um diagnóstico aprofundado para cada meta proposta. Pelo relato realizado pela representante do MDS, o debate ocorreu de maneira bastante democrática, com ampla participação dos representantes municipais.

E ficou, então, claro para todos que o Pacto com os municípios, ele pretende atingir um patamar de proteção socioassistencial para o SUAS, de cobertura e oferta de serviços, então essa é a primeira questão. (...) E também nós discutimos que o significado dessa cobertura para nesse momento de implantação do SUAS esse Pacto, ele vai ter como objetivo fazer com que todos os municípios cheguem em um patamar estabelecido por nós até hoje, significa que hoje a gente tem uma média de acompanhamento familiar no Brasil, tem uma média Brasil, tem uma média por regional e uma média por estados e nós, então, estabeleceríamos metas para que todos os municípios atinjam o mesmo patamar de cobertura, de proteção as famílias. (Representante MDS, 123ª Reunião Ordinária CIT – 04 de julho de 2013).

Pelo relato realizado da reunião anterior, foi possível perceber que os representantes municipais participaram ativamente da reunião, propondo metas, inclusive:

Outra questão importante também recomendada pelo Congemas foi a importância da gente identificar e cadastrar as crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, portanto a meta proposta que nós trouxemos foi de 70% nos territórios de alta incidência de trabalho infantil e depois de um debate com os Secretários Municípios nós acordamos que todos os municípios brasileiros deveriam identificar e cadastrar crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil. (Representante MDS: 123ª Reunião Ordinária CIT – 04 de julho de 2013).

Durante a discussão das metas, apresentou-se, também, a situação dos municípios separados por porte. A diferenciação por porte levou ao estabelecimento de metas diferenciadas, já que os municípios partiam de realidades distintas. Os estados

questionaram uma das metas, alegando que era ousada e que ainda não haviam recebido nenhum recurso do programa relacionado àquela meta. Para além deste posicionamento, o ente estadual se colocou de maneira conciliadora e no sentido de apoiar os municípios na execução do Pacto:

E, analisando de maneira geral, o que eu vejo, a grande responsabilidade nossa, dos estados, realmente de assessorar os municípios (...) Porque, com certeza, agora o direcionamento do apoio técnico dos estados aos municípios vai se dá muito agora no sentido do cumprimento desse Pacto, claro que pode ter outras ações, mas também elas vão ser direcionadas muito desse sentido do que está pactuado junto à União”. (Representante FONSEAS, 123ª Reunião Ordinária CIT – 04 de julho de 2013).

Os municípios destacam a importância do estado no processo de execução do Pacto:

(...) de que maneira o estado vai contribuir para que, não só esperar o Governo Federal aportar recursos e ficar olhando para a conta para ver se entrou ou não recurso financeiro no estado, mas, sobretudo, encarar esse debate de frente e a partir disso fazer, não só o recurso financeiro, mas também ajudar os municípios na interlocução, sobretudo, com a saúde o que diz respeito ao acompanhamento dessas famílias. (Representante CONGEMAS, 123ª Reunião Ordinária CIT – 04 de julho de 2013).

Quanto às metas que dependiam de cofinanciamento estadual para execução, os estados se colocaram de maneira apreensiva, destacando que as metas estavam além do possível, conforme trecho a seguir:

(...) cofinanciamento todos nós queremos Bira, aqui não é um problema município, estado e União e o é, eu acho que é um bom momento nacional para a gente discutir Pacto Federativo, eu quero fazer cofinanciamento, agora, com 15% que eu recebo de todos os tributos do estado fica difícil, viu querido, 70% indo para a União, vamos discutir isso aqui também.” E completa dizendo que não poderia pactuar aquelas metas, pois não vê como cumprir o que sendo proposto: “(...) eu não tenho condição de acordar isso nas condições que estão colocadas aqui, eu acho que a gente tem que ser muito sincero, é muito bom colocar no papel e não cumprir, e é preciso, inclusive, levar isso aqui para discutir na CIB, em tudo lá, como é que nós vamos fazer com esse documento aqui (...). (Representante FONSEAS, 123ª Reunião Ordinária CIT – 04 de julho de 2013).

O ente municipal defende a pactuação das metas:

O outro ponto é, nós estamos colocando as metas, e foi discutido ontem o Pacto em virtude da inserção do PPA, são metas estabelecidas para que em quatro anos a gente consiga alcançá-las, porque não adianta a gente estagnar também e dizer parou, está tudo bem, se hoje a gente está tendo que evoluir, que avançar; assim como, em um Pacto a gente vai estar reavaliando anualmente e vendo as metas que alcançou, o que foi possível. (...) Até porque a vida é dinâmica, e nós, municípios é o nosso primeiro Pacto, mas no caso dos estados não é, e o Pacto que os estados fizeram, quantas vezes foram revistos, foram reanalisados, foram repensados, e quantas metas não foram cumpridas até hoje, mas nem por isso deixou de ser um Pacto. (Representante CONGEMAS, 123ª Reunião Ordinária CIT – 04 de julho de 2013).

Os municípios se mostram com uma perspectiva muito diferente dos estados em todos os momentos de pactuação dos Pactos de Aprimoramento do SUAS, cobrando mais participação dos estados e destacando o peso colocado sobre eles. Na pactuação do próprio Pacto tiveram que argumentar a favor das suas metas, consideradas pelo ente estadual como “ousadas demais”. Destaque que o ente estadual colocou-se dessa maneira apenas naquelas metas que dependiam diretamente do cofinanciamento estadual: CREAS regionais e residência inclusiva, Proteção Social de Média e Alta complexidade, respectivamente. Um dos representantes estadual se coloca de maneira divergente da posição até então adotada pelos estados e fica a favor de se pactuar as metas questionadas:

um terceiro ponto é que embora eu represente aqui o estado, o FONSEAS, mas eu tenho que admitir que o papel do município é um papel protagonista nas políticas sociais, em especial na questão da Assistência Social, e por isso o meu esforço no estado, eu sei que os estados têm se esforçado nesse sentido, é para dar aos municípios cada vez mais condições de implementar as políticas sociais.(...) de fato, quando a gente estabelece uma meta a gente fica sempre com as preocupações de atingir ou não essas metas, isso é perfeito, a Cida fez aqui uma boa reflexão, eu colocaria o seguinte, eu acho importante estabelecer metas, eu acho que a se a gente não estabelece metas a gente se acomoda. (Representante Fonseas, 123ª Reunião Ordinária CIT – 04 de julho de 2013).

A discussão sobre as metas foi longa. O ente estadual sugeriu que pactuassem a resolução, mas que essas metas fossem revistas quando ocorresse a revisão do Pacto de Aprimoramento estadual. Os municípios não aceitaram a sugestão. Após pequenas alterações, o Pacto foi firmado, ainda com as metas que foram questionadas pelos estados.

v) Minuta de Resolução Pacto de Aprimoramento Estadual – 2013

Não houve reunião da Comissão em agosto. Na 125ª Reunião da CIT, em setembro de 2013, o Pacto não estava previsto como ponto de pauta. No dia anterior os estados e a União se reuniram para tratar do Pacto de Aprimoramento, da mesma maneira que ocorreu com os municípios. Em relato, a União atentou para a necessidade de mais reuniões com os estados para finalizar as propostas de metas para o Pacto de Aprimoramento estadual. A apresentação ficaria pra outubro ou novembro.

Na reunião de outubro de 2013, o Pacto de Aprimoramento do SUAS – gestão estadual, foi o primeiro ponto de pauta, e o debate teve início com a leitura da Minuta de resolução do Pacto. A revisão do documento inovava, principalmente, ao trazer metas a serem cumpridas pelos estados, diferente do modelo de Pacto firmado até o

momento. Houve algumas sugestões de alteração do próprio ente estadual, que participou da construção do documento, tanto nas metas estaduais quanto nos compromissos do gestor federal.

Em sua primeira fala o ente municipal se coloca de maneira conciliadora: “*Nós estamos muito contentes de ver a predisposição dos governos estaduais de avançar na execução dos serviços regionais (...)*” (Representante Congemas, 126ª Reunião Ordinária CIT – 03 de outubro de 2013). Logo em seguida, ressalta que tomara conhecimento do documento naquele dia e pede alguns esclarecimentos:

nós temos outros assuntos para além do que essa Resolução trata (...) E a minha indagação vai nessa direção, porque a gente entende que isso seja muito importante a continuidade desse processo de construção com metas claras, com cronograma de execução e seria muito bom que essa Resolução que está sendo apresentada venha no sentido de apenas rever as metas e não de suprimir o que nós já pactuamos lá atrás em 2010.” (Representante Congemas: 126ª Reunião Ordinária CIT – 03 de outubro de 2013).

Com relação ao questionamento municipal quanto ao planejamento, um representante do MDS apresenta uma justificativa:

(...) Com relação às prioridades e metas, lembrando que nesse período de transição nós estamos fazendo um Pacto até 2015, nós então não tem, nós discutimos isso com os governos estaduais, não tem condições de a gente falar que nós vamos fazer daqui até 2015 tudo, por isso nós não estamos repetindo todas as ações (...) O que avança aqui, além de todos os avanços, do meu ponto de vista, é que aqui a gente avança no sentido de ter metas concretas, o outro não, vocês lembram, ia ter a ação só, não tinha metas, que era, foi uma grande queixa de todo mundo, com toda razão. (Representante MDS, 126ª Reunião Ordinária CIT – 03 de outubro de 2013).

Os municípios questionam a construção de um Pacto tão genérico e que estava aquém das responsabilidades estaduais previstas na NOB-SUAS 2012:

o estabelecimento dessas prioridades e metas que estão aqui colocadas para esse período estão muito aquém do que está estabelecido lá na NOB como obrigações dos Estados na NOB de 2012 (...) Deixa eu terminar só, por favor, deixa eu só concluir, quando nós fizemos a pactuação de prioridades para os municípios nós fomos muito claros com relação aos percentuais, quantidade de atendimento, e nós fizemos isso agora recentemente no meio do ano para que nós pudéssemos utilizar isso na elaboração dos nossos Planos Plurianuais (...) E essa Resolução que está apresentada, ela traz muitos avanços importantes em alguns momentos ela trata até de metas específicas com quantificação, mas ela como uma própria Secretária Nacional disse, a Coordenadora dessa CIB, ela é genérica, então eu queria, é um esclarecimento com relação a isso, que nós estamos estabelecendo, essa é uma Resolução que no caput dela está escrito que a gente está tratando de metas específicas. Então eu gostaria de mais esclarecimentos com relação a isso, para mim não está claro. (Representante Congemas, 126ª Reunião Ordinária CIT – 03 de outubro de 2013).

A União responde, de modo conciliador, dizendo que esse é um momento de transição, que o Pacto que fosse estabelecido em 2015, traria metas mais claras e específicas, pois não havia tempo hábil para execução de metas ousadas:

(...) seria realizado uma revisão dessas prioridades inserindo a adequação do que já foi acordado de responsabilidades até então e apontando para uma viabilidade até 2015, quando novo, e aí mais detalhado Pacto seria realizado compatibilizando essas responsabilidades com o prazo quadrienal que o próximo Pacto terá, da mesma forma que foi realizado com os municípios. (Representante MDS, 126ª Reunião Ordinária CIT – 03 de outubro de 2013).

Os trechos abaixo, das falas do ente estadual e federal, demonstram que os membros da CIT estavam cientes de que aquele Pacto realmente estava aquém das responsabilidades estaduais previstas nas normativas do Sistema, mas consideravam que era o possível para o momento:

Um Pacto não é para cumprir tudo que está nas leis, um Pacto é algo que se acorda, que é o prioritário e que nós devemos colocar para ser atingido de imediato. Por isso que o Pacto que foi feito em 2007 não é o mesmo Pacto de agora, nós estávamos, entre aspas, naquele momento atualizados, mas para hoje muito atrasados em relação àquilo que nós colocamos em 2007 (...) Mas o Pacto é algo que, pelo menos a palavra Pacto significa isso, que a gente se compromete a vencer essas questões antes até mesmo que as outras (...) lógico que quando, digamos assim, pode se parecer que tem poucas metas, mas é um plano razoável (...) Ontem ainda, Rodrigues, eu dizia e você nesse tempo estava sentado aqui também, que o primeiro Pacto nosso foi um Pacto sonhador, hoje o nosso Pacto é um Pacto verdadeiro, nós já trilhamos, nós já sabemos onde o calo apertou, aonde a gente pode avançar, aonde a gente não pode avançar e é um Pacto com coerência. (Representante FONSEAS, 126ª Reunião Ordinária CIT – 03 de outubro de 2013).

Então nós vamos historicamente fazer o Pacto mais viável, como a Secretária Tânia já disse, o primeiro foi dos sonhos, o segundo já é indicando as prioridades. (Representante MDS, 126ª Reunião Ordinária CIT – 03 de outubro de 2013).

A resolução foi aprovada com modificações.

4.3 O que nos dizem as degravações?

Conforme apresentado no capítulo 1, o federalismo distribui, territorialmente, a autoridade entre governos subnacionais autônomos (*self rule*) e, cada vez mais, as federações apresentam uma forte relação de interdependência entre seus entes (*shared rule*). Essa relação de interdependência entre os entes torna mais complexa a relação intergovernamental e a implementação de políticas públicas, pois, ao mesmo tempo em que se deve garantir a autonomia dos entes, deve-se garantir a oferta de políticas à

população, o que depende de uma relação cooperativa entre os responsáveis pela política.

Trabalhou-se, neste capítulo, com relações intergovernamentais estabelecidas entre o governo nacional e os governos subnacionais, no âmbito de uma política pública específica, o Sistema Único de Assistência Social. Considerando que o conceito deve ser tratado no contexto de relações humanas e comportamento, conforme apontado por Wright (1974), optou-se por trabalhar com as falas dos representantes dos entes federais no espaço destinado à negociação e pactuação da política analisada: a Comissão Intergestores Tripartite. O autor destaca que as relações podem ocorrer de maneira formal e informal, no entanto, considerando o espaço de tempo para execução da pesquisa proposta e a coleta dos dados, trabalhou-se apenas com as relações estabelecidas formalmente.

Como observado anteriormente, a CIT é um espaço de decisão consensual, com participação dos três entes federados: União, estados e municípios, todos com poder de veto, o que implica em dizer que, para pactuação, é necessário que todos estejam de acordo. Palotti (2012) aponta que não há um estado de paralisia decisória nessa instância, o que indica que há consenso entre as partes e a política está sendo executada. Aponta, ainda, que a União aparece como o mais importante ator com poder de agenda, propondo a maior parte das pactuações, e vetando parte das poucas propostas feitas por estados e municípios.

Os apontamentos realizados pelo autor foram observados quando a CIT tratou especificamente do Pacto de Aprimoramento. A maioria das vezes em que o Pacto foi tema de pauta e objeto de pactuação, o principal ente proponente foi a União. No que diz respeito à atuação dos entes subnacionais, o estudo específico do Pacto aponta um resultado distinto do apresentado por Gontijo (2015), que apontou haver contundente concentração decisória no nível federal, argumentando que o fato de ser garantida a participação das subunidades governamentais, não assegura às mesmas uma condição de igualdade de poder nos processos de deliberação, com menor influência das subunidades governamentais sobre os resultados das deliberações.

A análise aqui desenvolvida caminha em sentido contrário à conclusão de Gontijo (2015) quanto às deliberações desenvolvidas no âmbito da CIT⁶⁵. Em que pese a União ter sido a principal proponente do tema analisado, os entes subnacionais

⁶⁵ Gontijo (2015) trabalhou com todas as deliberações da CIT no recorte temporal de 2009 a 2012.

participaram ativamente dos debates, adotando uma postura proativa e, usando, quando necessário, do seu poder de veto, conforme apresentado na seção anterior.

Analisando a posição e atitude adotadas por cada ente ao longo do período e nos debates selecionados como relevantes para o Pacto de Aprimoramento do SUAS, aponta-se as seguintes conclusões:

- i) O ente municipal, durante todo o período analisado, adotou uma postura proativa participando de todos os debates sobre o tema, seja da execução do Pacto em âmbito estadual ou municipal. Nas primeiras deliberações sobre o Pacto, adotou uma postura mais combativa, “batendo de frente” com os estados, cobrando que estes assumissem suas responsabilidades na implementação da política. Tal postura foi observada até meados de 2010. Deste período para frente, foi observada uma postura mais conciliadora, mas não menos proativa. O ente municipal sempre deixou clara sua posição diante das discussões e não houve nenhum momento em que suas colocações não foram acatadas; Quanto à posição adotada, esta variou ao longo do período analisado, a depender do tema em discussão. Quando considerou necessário, o ente utilizou de seu poder de veto.
- ii) O ente estadual, também, durante todo o período, adotou uma postura proativa nas reuniões, ainda que fosse no intuito de se posicionar de maneira marginal à implementação da política. A depender da posição adotada pelo ente municipal, foi adotada uma postura mais combativa ou conciliadora. A posição dos estados frente ao Pacto de Aprimoramento também variou ao longo do período. No início, principalmente até 2010, percebem-se os estados se colocando de maneira a não assumir muitas responsabilidades, solicitando em diversas ocasiões expansão do prazo para execução do Pacto, o que resultou em alguns conflitos com o ente municipal. A partir de 2001, observa-se uma alteração nessa postura, e ainda que o Pacto não tenha avançado muito, a posição do ente estadual avançou no sentido de reconhecerem, ao menos, o importante papel que devem desempenhar na execução da política;
- iii) A União, durante todo o processo de deliberação dos Pactos de Aprimoramento, adotou uma postura conciliadora, com exceção para poucos

momentos apresentados na seção anterior. Como na maioria das vezes era a proponente, atuava no sentido de propiciar o consenso para que houvesse a pactuação. No entanto, em nenhum momento atuou no sentido de coagir os entes subnacionais, justo pelo contrário, em diversas ocasiões agiu como mediadora, buscando intermediar situações de conflito. Mesmo quando apresentava uma posição contrária, buscava demonstrar sua posição de maneira conciliadora e proativa.

Um ponto relevante observado na análise das gravações refere-se à questão da representação. Conforme dito anteriormente, na CIT os entes federados estão representados e essa representação varia ao longo do tempo, conforme determinado pelo regimento do órgão colegiado. Como se optou pela leitura das gravações na ordem de acontecimento, foi possível observar que a troca dos representantes ocasionava numa mudança de atitude do ente.

Outro ponto interessante de ser destacado diz respeito ao modelo de relações políticas estabelecidas naquele espaço. Principalmente por parte da União percebe-se um cuidado no tratamento com os entes, fato observado através da atitude sempre mediadora adotada pelo ente federal, apesar desta postura não ter sido muito observado na relação entre estados e municípios, o que parece estar diretamente relacionado à questão da representação. Como estamos tratando de relações interpessoais, o conceito de relações intergovernamentais deve ser tratado no contexto de relações humanas e comportamento, uma vez que são os seres humanos que determinam como serão as relações intergovernamentais e, relações estabelecidas fora da CIT, são levadas para as relações intergovernamentais desenvolvidas naquele espaço. Observou-se, ainda, uma tendência dos estados em querer discutir os temas que os impactariam diretamente fora da CIT, junto aos demais membros do Fórum.

Cabe, ainda, apontar pontos relevantes encontrados na análise realizada:

- O ente municipal, durante todas as reuniões, destacou que municípios e estados deveriam ser tratados igualitariamente, sem beneficiar qualquer das partes:

Diretora, pau que dá em Chico dá em Francisco. Então, todo o município vai poder chegar aqui dizendo que não tem condições de até o final do ano cumprir o que foi acordado na gestão plena. (Representante Congemas, 62ª Reunião Ordinária da CIT - 18 de julho de 2006).

Não dá para ficar discutindo essa questão como se ela fosse nova, porque ela não é. E toda vez que a gente vai discutir o cumprimento de prazo por conta

dos estados, a gente tem problema. sempre foi assim. Vocês podem pegar todas as atas desta Comissão. E se não formos firmes nos prazos em relação aos estados, não dá para ser em relação aos municípios. (Representante Congemas, 70ª Reunião Ordinária da CIT – 22 de agosto de 2007).

Eu acho que os municípios têm feito o maior esforço para segurar a sociedade em relação a esse modelo de sistema e que envolve três esferas de governo com competências tão diferenciadas, onde o peso em cima do município é muito grande. (Representante Congemas, 99ª Reunião Ordinária CIT - 14 de outubro de 2010).

- O ente estadual adotou posturas distintas, ora se mostrando acomodado quanto ao não cumprimento das metas e prazos, ora se mostrando interessado em melhorar a atuação estadual.

Primeiro, acho que temos que ver que o Pacto é de dois anos. acho que é um processo. Quando o estado coloca um conjunto de medidas que ele vai fazer, se deu para fazer, bem. Se não deu, é justificado. Não dá para elencar tudo e ter que cumprir tudo. A proposta é aprimorar a gestão. E aí justifica. Se não deu para fazer o concurso, não deu! Agora, temos que ter claro que a decisão de aprimorar não pode vir sempre pensando no recurso do governo federal. Os estados tem obrigação de fazer as medidas que são de sua competência. (Representante Fonseas, 70ª Reunião Ordinária da CIT – 22 de agosto de 2007).

A gente tem observado na conversa com os companheiros aí do CONGEMAS que há uma certa crítica do papel do estado, do ponto de vista de cofinanciamento aos municípios. E eu acho que a gente tem que fazer essa conversa entre nós, do FONSEAS, para que isso possa ser aperfeiçoado, minerado, discutido, é preciso provocar os governos a que realmente possa ampliar sua, o seu cofinanciamento aos municípios. Então, acho que a gente deve retomar essa discussão no FONSEAS, e discutir mesmo no FONSEAS algum tipo de estratégia que possa se reverter em alguma mudança de postura dos estados em relação à questão do cofinanciamento. (Representante Fonseas, 109ª Reunião Ordinária da CIT - 29 de novembro de 2011).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou as relações intergovernamentais, estabelecidas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, tendo como foco a construção dos Pactos de Aprimoramento do SUAS. Objetivou-se compreender a relação entre os entes federados - União, estados e municípios - a partir da construção destes mecanismos, partindo do fato de que as pactuações são resultados das deliberações desenhadas num espaço de decisão consensual – a Comissão Intergestores Tripartite, CIT. Optou-se por trabalhar com os Pactos de Aprimoramento do SUAS por entender que estes constituem-se em mecanismos de coordenação intergovernamental, que buscam estabelecer a cooperação entre os entes na execução da política de assistência social.

A leitura dos Pactos permite verificar um descompasso entre as metas e prioridades pretendidas para os estados e os municípios e, assim, a pesquisa foi orientada pela questão: Por que entes igualmente responsáveis pela implantação do SUAS, cada qual com suas atribuições normativamente definidas, têm sido tratados com *dois pesos e duas medidas* na construção dos Pactos de Aprimoramento do SUAS? Ressalta-se que, o tratamento distinto, observado nas Resoluções sobre os Pactos, são resultados das deliberações ocorridas no âmbito da CIT e, portanto, tiveram o aval dos três entes federados. No intuito de responder à questão de pesquisa e verificar as hipóteses elencadas, o estudo buscou compreender e analisar o processo de construção dos Pactos de Aprimoramento do SUAS, com foco: i) nas relações intergovernamentais estabelecidas no âmbito da CIT; ii) no papel assumido por cada ente federado na formulação do Pacto; iii) nas metas e prioridades estabelecidas para os entes federados.

A partir da exposição das principais teorias do federalismo e relações intergovernamentais no primeiro capítulo, buscou-se situar o caso brasileiro de modo a compreender o contexto no qual se insere nosso tema de estudo. Parte-se do pressuposto de que a partir da Constituição Federal de 1988 instala-se-se, no Brasil, um federalismo de caráter cooperativo, pautado pelo processo de descentralização; processo tal que não se caracteriza de maneira homogênea, podendo assumir diferentes modelos. A conjugação de um sistema federal cooperativo ao processo de descentralização resulta em diferentes tipos de relações intergovernamentais que, por um lado, devem garantir a autonomia dos entes e, de outro, possibilitar a implementação de políticas públicas geridas por governos interdependentes. A consequência foi um período, até meados da década de 1990, marcado pela competição entre os entes federados. A partir da segunda

metade da década observa-se uma alteração no percurso, coordenada pela União, no sentido de fortalecer a cooperação entre os governos. Os sistemas nacionais de políticas, como SUS e SUAS, se fortalecem nesse contexto, buscando organizar as principais políticas sociais afetadas pelo processo de descentralização desencadeado pela Constituição de 1988 de modo que estas se pautem pela negociação e cooperação entre as partes.

O desenho do SUAS estabelece a descentralização político-administrativa como eixo estruturador do Sistema. Ainda que a gestão compartilhada da política esteja prevista desde a CF/88, apenas com a publicação da NOB-SUAS 2005 houve uma real estruturação da política no sentido de atribuir competências claras a todos os entes. Nesse sentido, a divisão de competências no âmbito do SUAS segue o padrão estabelecido pelo federalismo brasileiro: a União atua como coordenadora da política em âmbito nacional, os estados coordenam e executam a política em seu âmbito e os municípios aparecem como principais responsáveis pela operacionalização da política. O cofinanciamento é responsabilidade de todos os entes. No entanto, ainda que normativamente as diferentes atribuições dos entes estejam bem especificadas, isto não é observado na implementação da política, conforme observamos nas falas dos entes destacando a ação residual que o estado vem desempenhando na condução da política.

O processo de municipalização desencadeado pela CF/88, além de colocar o município na condição de ente federado, lhe atribuiu diversas atividades cuja execução, muitas das vezes, esteve além de sua capacidade. Essa característica geral da federação brasileira é, também, observada na estrutura da política de Assistência Social. Enquanto o ente municipal deve dar conta da execução da política, os estados têm assumido uma função marginal na sua implementação, fato corroborado pela análise empírica desenvolvida neste trabalho. Estudos em torno do federalismo demonstraram que, ainda que a CF/88 tenha, num primeiro momento, caracterizado o federalismo brasileiro como “estadualista” (ABRUCIO & COSTA, 1998), o processo desencadeado a partir de meados da década de 1990, reduziu a participação do estado no gasto e receita nacionais e, conseqüentemente, este tem adotado uma posição de “ente intermediário” na execução de políticas públicas.

A pesquisa constatou que também no SUAS, considerando os Pactos de Aprimoramento, há a sobrecarga municipal e o papel residual dos estados, fato que não se restringe ao nosso objeto de análise. Numa primeira aproximação com esses Pactos verifica-se um desbalanceamento nas metas e prioridades delimitadas para os entes

subnacionais, que, a princípio, são igualmente responsáveis pela implementação da política. É possível identificar metas claras e objetivas para os municípios, já no primeiro Pacto firmado; enquanto que, para os estados ficam objetivos fluidos e pouco específicos ao longo de nove anos, desde a celebração do primeiro Pacto. De modo geral, as gravações das reuniões da CIT demonstram que este desbalanceamento não passa despercebido aos olhos dos entes federados. Demonstraram, ainda, não haver uma relação coercitiva entre os entes, principalmente entre o governo nacional e os entes subnacionais. Ou seja, ainda que a União tenha sido a principal proponente das pactuações, estados e municípios participaram ativamente dos debates no intuito de criticar e qualificar as pactuações propostas e, quando acharam necessário, utilizaram do seu poder de veto.

Os argumentos apresentados nos dois primeiros capítulos desta dissertação indicam que a CF/88 estabeleceu a implementação de um federalismo cooperativo no Brasil. No entanto, a pesquisa possibilitou constatar que a horizontalidade entre os entes, prevista pelo federalismo cooperativo, não é observada nas relações intergovernamentais do SUAS na delimitação de competências para os entes. Em que pese a autonomia destes, observada nas gravações analisadas, no processo de compartilhamento de metas e prioridades que vão efetivar as atribuições e competências do SUAS, os municípios têm sido sobrecarregados, enquanto o ente estadual parece sentir-se confortável na posição marginal que tem assumido. Tais constatações são frutos das análises documentais realizadas e principalmente da análise das falas dos entes, conforme apresentado no último capítulo desta dissertação. O estabelecimento de mecanismos de coordenação, como o Pacto de Aprimoramento, tem sido proposto no sentido de tornar a relação entre os entes mais horizontal e as responsabilidades pela implementação do Sistema igualmente compartilhadas dentro daquilo que lhes cabe. No entanto, o que se verifica é que ainda persiste um desbalanceamento no que diz respeito à atuação de estados e municípios.

Conforme dito, a Comissão Intergestores Tripartite consiste em uma instância na qual os representantes dos três entes federados deliberam juntos sobre a operacionalização e a gestão da política, no que diz respeito à execução, distribuição de recursos, relações intergovernamentais, dentre outros aspectos considerados relevantes para que as ofertas alcancem aqueles que necessitam da assistência social. Nesse sentido, a análise das relações intergovernamentais que se evidenciam nas reuniões da CIT permitiu compreender a efetiva correlação de forças existente naquela Comissão.

De fato, observou-se um processo de negociação democrático no interior da Comissão, naquilo que diz respeito aos Pactos de Aprimoramento. Todos os entes tiveram sua participação garantida, com igual direito de voz, de exposição de argumentos e de poder de veto. Além disso, a leitura das degravações possibilitou verificar a atuação dos entes em outros temas correlatos ao Pacto e de extrema relevância para o SUAS, como a construção da NOB-SUAS 2005 e seu processo de revisão, a partir de 2010, que culminou na NOB-SUAS 2012. Ainda que o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS tenha sido o principal local de pactuação das NOBs, a CIT participou de todo o processo e os textos finais das normativas são resultado de uma construção conjunta e democrática. A análise empírica desenvolvida neste trabalho, portanto, permitiu verificar que os entes federados têm igual poder de vocalização e de veto, não havendo relações de subordinação ou sujeição dentre eles nos processos de deliberação que ocorrem na Comissão.

No entanto, cabe destacar o poder de barganha dos três entes federados no âmbito dessa Comissão. Os dados apresentados nos capítulos anteriores indicam que os municípios têm muito mais a perder numa situação de não pactuação, devido principalmente a sua proximidade com o cidadão. Quando um serviço não é prestado, o principal ente a ser cobrado é o município. Além disso, os municípios, principalmente os de menores portes dependem da transferência de recursos da União e uma posição mais ativa dos estados já representa um avanço na oferta dos serviços à população. Já os estados por não serem responsáveis diretos pela operacionalização da política e por não dependerem tanto quanto os municípios das transferências federais, podem assumir uma postura mais tranquila com relação a não pactuação, na medida em que suas perdas são menores.

Pois bem, se a atribuição de *dois pesos e duas medidas* na construção dos Pactos de Aprimoramento não decorre de relações hierárquicas e assimétricas entre os entes no interior da CIT, o que explicaria uma pactuação que claramente coloca os municípios com uma sobrecarga bem mais expressiva quando comparados aos estados? Pensando em estudos posteriores, duas hipóteses são levantadas:

1. A maneira como está estruturada a Comissão Intergestores Tripartite – CIT possibilita a estabilidade da instituição e, nesse sentido, a pactuação de deliberações em que algum dos entes saia em desvantagem. Machado (2008) argumenta que a Teoria da Barganha apresenta duas condições necessárias para

garantia da estabilidade em instituições como a CIT: primeiro, as instituições resultantes do processo de barganha devem propiciar aos desfavorecidos resultados melhores do que aqueles possíveis sob o fracasso ou colapso das negociações. Uma segunda premissa passaria pela incorporação de procedimentos democráticos, transparentes e controláveis, em alguma medida, pelos participantes, o que impediria um efeito desagregador das instituições de coordenação.

2. Identidades setoriais e o compartilhamento de objetivos comuns facilitam a superação de divergências ou dilemas de ação coletiva na pactuação de deliberações. Palotti (2012) levanta tal hipótese ao paradoxo da produção efetiva de decisões políticas observadas na CIT. Os dados levantados indicam a possível pertinência desta hipótese. As falas dos representantes dos entes indicam que, para além de questões políticas, partidárias, econômicas e pessoais, há um “bem maior” que os une, qual seja garantir que a política de Assistência Social chegue a todos os cidadãos que dela necessitar. Ainda que a prioridade da política em cada ente federado varie, o resultado final de um não consenso pode implicar em perdas maiores do que uma pactuação subótima.

A estratégia metodológica adotada consistiu no estudo de um único caso e, portanto, não foi objetivo deste trabalho encontrar resultados generalizáveis. Em vista dos estudos desenvolvidos na área e utilizados neste trabalho, percebeu-se uma lacuna em relação a pesquisas que adotem uma metodologia mais aprofundada de leitura dos dados. No entanto, cabe destacar os limites do trabalho desenvolvido. A primeira versão do projeto de pesquisa previa a realização de entrevistas com pessoas chaves da representação dos entes na Comissão. No entanto, devido a questões de tempo e recursos, não foi possível efetivar o projeto como o previsto. Entende-se, no entanto, que essas entrevistas enriqueceriam o trabalho desenvolvido, possibilitando verificar a visão dos atores frente ao processo decorrido na CIT.

Outro limite da dissertação refere-se a não análise dos arranjos informais de coordenação federativa. Wright (1978) ressalta que as relações intergovernamentais se dão no cotidiano em espaços formais e informais. A análise das gravações também indicou que grande parte do debate e até algumas decisões são tomadas em espaço informais fora da CIT, sendo apenas formalizadas ali. No entanto, apesar de relevantes para o funcionamento das RIGs, essas informações não puderam ser observadas.

Outra temática não abordada aqui, mas claramente relevante, seria um estudo em torno dos órgãos colegiados que fazem parte da CIT: o Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social – Congemas; e o Fórum Nacional dos Secretários Estaduais da Assistência Social – Fonseas. Estes órgãos representam os entes federados na Comissão e compreender a dinâmica de decisões estabelecida seria de grande relevância para os estudos na área do federalismo e políticas sociais.

Por fim, uma impressão que ficou forte na análise das gravações diz respeito ao papel do próprio representante dos entes federados e seu perfil. Pareceu que características específicas, como habilidades relacionais e de vocalização, e competências de negociação, para além de posições políticas próprias, podem ser fatores relevantes para assegurar equilíbrio na correlação de forças.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo**. 2013.

ABRÚCIO, F.L; FRANZESE, C & SANO, H. (2010). **Coordenação e Cooperação no federalismo Brasileiro: avanços e desafios**. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Cordeiro de. (Org). Estados, Instituições e Democracias: República. BRASÍLIA: IPEA, V.1, p.177-2012.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Recentralizando a federação?** Revista de Sociologia e Política, nº 24. Curitiba, 2005. p. 29-40.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV e Fiocruz, p. 2012. 232.

ARRETCHE, Marta. **Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol.52,nº 2, p. 377-423. Rio de Janeiro. 2009.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia**. Políticas públicas; coletânea. ENAP. 2006.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Democracia no Brasil. A visão da ciência política norte-americana**. São Paulo em Perspectiva, 2001.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e políticas Sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Renavan, São Paulo: FAPESP, 2000. p 304.

BICHIR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. Tese de Doutorado. IESP/UERJ . Rio de Janeiro: Programa de doutorado em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, 2011.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social, DOU, Brasília, 8 dezembro de 1993. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Último acesso em 11 de maio de 2016.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome** (2012). Norma Operacional Básica: NOB/SUAS – construindo as bases para a implantação do Sistema Único da Assistência Social. Brasília: MDS/SUAS. http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf. Último acesso em 16 de maio de 2016.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social/2004 e NOB/SUAS/2005**, Brasília, nov.2005.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2016). Censo SUAS 2015: CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, Entidades Beneficentes.** -- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2016). Censo SUAS 2014: CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, Entidades Beneficentes.** -- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2016). Censo SUAS 2012: CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, Entidades Beneficentes.** -- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2016). Censo SUAS 2011: CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, Entidades Beneficentes.** -- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2016). Censo SUAS 2010: CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, Entidades Benéficas.** -- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Resolução CIT nº 05 de 15 de setembro de 2006.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Resolução CIT nº 03 de 18 de abril de 2007.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Portaria nº 432 de 3 de dezembro de 2008.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Resolução nº 17 de 18 de novembro de 2010.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Resolução CNAS Nº 18 de 15 de julho de 2013.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Resolução CNAS Nº 32 de 31 de outubro de 2013.

CAMERON, David. **The structures of intergovernmental relation.** International Science Journal, 2001, 52: 121-127.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Relações intergovernamentais no Brasil: desenvolvimentos recentes e perspectivas.** Published by the forum of federations, 2003.

CUNHA, Edite da Penha; SOARES, Márcia Miranda. **Política de Assistência Social e Coordenação Federativa no Brasil**. Belo Horizonte. 2012.

FALLETI Tulia. **Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada**. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 46-85

FRANZESE, Cibele. ABRUCIO, Fernando Luiz. **Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação**. In. HOCHMAN, G. FARIA, Carlos Aurélio P. *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

FRANZESE, Cibele. ABRUCIO, Fernando Luiz. **Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo**. Anais do 33º encontro anual da ANPOCS: Caxambu, 2009.

GONTIJO, José Geraldo Gontijo. **Relações Intergovernamentais, Federalismo e Políticas Públicas: decisões intergovernamentais verticais no âmbito das políticas de saúde e assistência social no Brasil**. Tese de doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. 2015.

ISMAEL, Ricardo. **Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela constituição federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida**. In NETO, Aristides Monteiro (Org) *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: IPEA, 2014, p. 183-212.

JACCOUD, L. HADJAB, P. D. CHAIBUD, J. R. **Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008)**. In: IPEA (Org.). *Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal*. Segunda Edição, Vol. 1, 2009.

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

MACHADO, José Ângelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação**

intergovernamental das políticas sociais no Brasil. DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol.57, nº 2, pp. 399-441. 2014.

MACHADO, José Ângelo. **Padrões de indução de políticas sócias por meio de transferências intergovernamentais condicionadas.** 8º Encontro da ABCP, 01 a 04 de agosto, 2012.

MACHADO, José Ângelo. **Relações Intergovernamentais e Coordenação de Políticas Sociais: eficácia e contenção do poder no desenho dos incentivos financeiros federais.** 34º Encontro Anual da Anpocs. ST 27 – Políticas Públicas: instituições, idéias e redes. 2010.

MACHADO, José Ângelo. **Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: apostas e armadilhas.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 51, nº2, 2008, p. 433-457.

MELO, Marcus André. **O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 4, p. 845 a 889, 2005.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **A configuração das relações federativas no SUAS: desenho institucional e a efetivação dos Pactos federativos.** 38º Encontro Anual da Anpocs, GT Políticas Públicas, 2014.

MESQUITA, A. C. S. MORENO, A. C. S. SILVA, C. M. SILVA, E. R. A. **Assistência Social.** In: IPEA (Org.). Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Nº 22, 2014.

MESQUITA, A.C.S. SILVA, C. M. SILVA, E. R. A. OLIVEIRA, R. M. **Assistência Social.** In: IPEA (Org.). Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Nº 23, 2015.

NETO, Aristides Monteiro. **Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: Capacidades e Limitações no Cenário Atual.** In NETO, Aristides Monteiro (Org) Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: IPEA, 2014, p. 21-63.

OBINGER, H. **Austria: Strong parties in a weak federal policy.** In. OBINGER, H. et. al. Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Coordenação Federativa e “a Armadilha de Decisão Conjunta”**: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. Dissertação de Mestrado. Universidade de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. 2012

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Relações intergovernamentais e descentralização: Uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 19, n. 39, p. 211-235, jun. 2011.

PETERSON, Paul E. (1995). **The Price of Federalism**. Washington D. C: The Brookings Institution.

PIERSON, P. (1995). **Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies**. Governance: An International Journal of Policy and Administration, v. 8, n. 4, p. 449-478.

RADIN, Beryl A. (2010), **Os Instrumentos da Gestão Intergovernamental**, in B. G. Peters e J. Pierre (orgs.), Administração Pública: Coletânea. São Paulo/Brasília, Editora Unesp/ENAP.

RIKER, Willian H. **Federalism, Origin, Operation, Significance**. Little, Brown and Company, 1964.

RIKER, Willian H. Federalism. In: GREENSTEIN, F. POLSBY, N. **Handbook of Political Science**. Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, v.5, 1975.

SÁTYRO, N. CUNHA, E. S. M. **A entrada da Política de Assistência Social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e o papel do presidente**. 35º Encontro Anual da Anpocs GT029 - Políticas Públicas, 2011.

SILVA, Andressa Henning; FOSSÁ, Maria Ivete T. **Análise de Conteúdo: Exemplo de Aplicação da Técnica para Análise de Dados Qualitativos**. IV Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidades. Brasília/DF, novembro de 2013.

SILVA, André Luiz Nogueira da. **Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 49 (5):1167-1192, set./out. 2015

SOARES, Márcia Miranda. **Desafios do Federalismo Brasileiro**. Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.5, p.23-29, Dez. 2013

SOARES, Márcia Miranda. **Federação, democracia e instituições políticas**. Lua Nova nº44 São Paulo 1998.

SOARES, Márcia Miranda; CUNHA, Edite Pena. **Política de Assistência Social e Coordenação Federativa no Brasil**. 37º Encontro Anual da ANPOCS, ST37 - Políticas públicas e bem-estar social no século XXI: arranjos institucionais, política, direitos e desenvolvimento, 2013.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 88**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, Celina. **Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados**. BIB, São Paulo, nº 65, p. 27-48, 2008.

SPOSATI, Aldaíza. **Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS**. Pesquisa Aplicada. R. Katál., Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 50-61, jan./jun. 2015.

STEPAN, A. **Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do demos**. Dados, v.42, nº2, Rio de Janeiro, 1999.

VOLDEN, Craig. **Origin, Operation, and Significance: The Federalism of William H. Riker**. The Journal of Federalism. Ohio. 34:4. 2004.

WRIGHT, D. S. **Intergovernmental Relations: an analytical overview**. SAGE Publications in collaboration with JSTOR – Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1974.

ANEXO 1 – TEMAS DE PACTUAÇÃO RELATIVOS AO PACTO DE APRIMORAMENTO DO SUAS

Nº da Reunião da CIT	Proponente	Tema da pactuação	Resultado da pactuação
53º	MDS	Proposta de redação sobre o Pacto para a NOB-SUAS 2005	Aprovado com modificações
62º	MDS	Prazo para Encaminhamento do Pacto Estadual ao MDS	Não pactuado
	MDS	Minuta de Resolução Pacto de Aprimoramento Estadual	Não pactuado
63º	Fonseas	Minuta de Resolução Pacto de Aprimoramento Estadual	Aprovado com modificações
65º	MDS	Critérios de partilha do IGE	Não pactuado
66º	MDS	Realização de Seminário sobre o Pacto de Aprimoramento	Pactuado
67º	Fonseas	Alargamento do prazo para encaminhamento do Pacto ao MDS	Aprovado com modificações
69º	MDS	Critérios de partilha do IGE	Inconcluso
70º	MDS	Critérios de partilha do IGE	Aprovado com modificações
81º	MDS	Ampliação da vigência do Pacto para mais dois anos - até 2010	Não pactuado
94º	MDS	Revisão NOB-SUAS no que se refere ao Pacto de Aprimoramento Estadual e Municipal	Aprovado com modificações
98º	Fonseas	Proposta de revisão do Pacto Estadual	Inconcluso
99º	Fonseas	Proposta de revisão do Pacto Estadual	Não pactuado
100º	MDS	Proposta de revisão do Pacto Estadual	Aprovado com modificações
107º	Fonseas	Alargamento do prazo para encaminhamento do Pacto ao MDS	Pactuado
109º	MDS	Critérios para acompanhamento das metas do Pacto Estadual	Pactuado
110º	MDS	Encaminhamento sobre os estados que não enviaram os Pactos	Pactuado
117º	MDS	NOB-SUAS 2012	Aprovado com modificações
124º	MDS	Pacto de Aprimoramento do SUAS - Municipal	Aprovado com modificações
126º	MDS	Pacto de Aprimoramento do SUAS - Estadual	Aprovado com modificações

Fonte: Elaboração própria