

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 4 – IMPLEMENTAÇÃO E COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
<b>Autores(as)</b>	Luciana Jaccoud Ana Cleusa Mesquita Elaine Cristina Lício José Geraldo Leandro
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9/cap4">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9/cap4</a>
<b>Título do livro</b>	COORDENAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS
<b>Organizadores(as)</b>	Luciana Jaccoud
<b>Volume</b>	-
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2020
<b>Edição</b>	-
<b>ISBN</b>	978-65-5635-005-9
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



## IMPLEMENTAÇÃO E COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Luciana Jaccoud  
Ana Cleusa Mesquita  
Elaine Cristina Licio  
José Geraldo Leandro

### 1 INTRODUÇÃO

A implementação de políticas públicas vem sendo debatida como um processo caro à compreensão do funcionamento do Estado e dos governos que o ocupam no âmbito das democracias contemporâneas (Faria, 2012). Tem sido destacado pela literatura que as escolhas realizadas, em termos de processos ou de conteúdos, no exercício de colocar políticas desenhadas em funcionamento, têm impacto sobre o comportamento dos atores envolvidos e sobre as futuras rodadas do jogo político. Ou seja, trata-se de uma derivação da já clássica perspectiva de que as políticas públicas (*policies*) também geram política (*politics*), e não somente o contrário (Lowi, 1964; Salisbury, 1968; Souza, 2006). Tem-se argumentado também que o momento da implementação dá continuidade ao desenvolvimento do jogo político em curso durante todo o processo de produção das políticas, não havendo uma separação real, por etapas discretas, entre a formulação e a implementação, no que diz respeito à tomada de decisões sobre o que o Estado/governo pretende realizar (Hill e Hupe, 2009; Sabatier, 2007; Winter, 2006). Dito de outra forma, ao contrário da noção de implementação como uma etapa mecânica e subsequente à formulação das políticas públicas, o processo de colocar as políticas em funcionamento também é político e nele ocorrem negociações e decisões de volume e impactos significativos. A complexidade deste processo fica ainda mais explícita no âmbito dos países organizados sob a forma de Federação, os quais, em função das características de autonomia – ainda que em graus variados – das subunidades governamentais, precisam lançar mão de mecanismos de coordenação para colocar em prática a implementação das políticas de amplitude nacional.

A literatura acolhe uma variedade de compreensões e usos dos conceitos de coordenação (Alexander, 1993; Peters, 1998; 2005; Cline, 2000; Gontijo, 2015; Souza, 2018). Este trabalho versa sobre a coordenação intergovernamental, que será abordada como ação intencional do nível central de governo para induzir a

atuação das demais em uma determinada direção comum, alterando o processo de produção das políticas públicas. Consideramos ainda que os arranjos institucionais para coordenação de determinada política são dependentes de instrumentos que detêm características próprias em termos de recursos ou graus de coercividade, ao mesmo tempo em que dependem de atores políticos e seus objetivos (Linder e Peters, 1989; Agranoff, 2007; Lascoumes e Le Galès, 2012). Atores afetam, assim, escolhas e arranjos institucionais e são, por sua vez, vulneráveis aos arranjos de coordenação e seus instrumentos. Da mesma forma, a coordenação pode ser mais ou menos exigente em função dos objetivos elencados para a ação pública e do padrão de interdependência entre níveis de governo (Peters, 2004; Rodden, 2005).

A coordenação vertical parece emergir com maior intensidade em contextos onde: os objetivos definidos para a política são exigentes em volume e formato da oferta; e a implementação é diretamente dependente da ação dos níveis locais de governo. Peters (2004) distingue quatro níveis possíveis de coordenação, com exigências diversas do que chama de capital político. O primeiro nível, identificado como sendo uma coordenação negativa, busca evitar a superposição e favorecer sinergias, impactando em melhoria na alocação de recursos, mas pouco exigente em termos de coordenação da formulação. O segundo nível mobiliza uma coordenação positiva em torno de cooperação para o fornecimento de serviços sem, contudo, alterar os objetivos perseguidos autonomamente pelos níveis de governo. O terceiro nível envolve não apenas cooperação, mas também integração de esforços, implicando um estabelecimento de objetivos e metas comuns. Mais exigente de acordos políticos, tal nível engaja um processo de negociação intergovernamental permanente, bem como a atuação ativa da autoridade central. O quarto nível se refere à coordenação entre políticas, demandando um arranjo intersetorial com estratégias de colaboração entre áreas distintas de governo.

Tratando especificamente do processo de descentralização das políticas sociais no caso brasileiro, a literatura destaca que a existência de recursos disponíveis ao governo federal tem fortalecido sua posição privilegiada no que diz respeito à tomada de decisão, quando comparado aos outros dois níveis de governo. Para Arretche (2012), na maioria das políticas sociais do país, o poder decisório sobre o desenho da política (*policy decision-making*) tem estado, cada vez mais, a cargo do governo federal, ficando os outros níveis de governo com a execução da política (*policy making*). Assim, algumas políticas são descentralizadas às subunidades governamentais apenas no que se refere às suas respectivas execuções (sendo mantido, no âmbito do governo central, o controle decisório sobre o desenho da política), ao passo que outras são descentralizadas também com relação à autoridade decisória (garantindo maior autonomia aos estados e aos municípios no que diz respeito aos processos de (re)desenho das propostas a serem implementadas), acolhendo dinâmicas distintas em relações intergovernamentais.

Argumentamos, neste capítulo, que a implementação da política de assistência social é uma experiência relevante para analisar as relações intergovernamentais a partir do esforço de coordenação levado a frente pelo governo federal. Na linha da tipologia proposta por Peters (2004), entendemos que a política de assistência social implementada nos anos de 1990 operou sob uma coordenação que poderia ser identificada como positiva, mas autônoma: visava impulsionar a descentralização sem alterar os objetivos definidos pelos níveis de governo em relação à política e sem modificar a responsabilidade pública pela oferta, ainda que tenha aprimorado os recursos institucionais e chamado a atenção dos níveis de governo para a necessidade de sua execução. Já a partir de 2004, sob o Sistema Único de Assistência Social (Suas), avaliamos que o formato da coordenação intergovernamental foi alterado, envolvendo objetivos mais exigentes de esforços e metas compartilhadas. Conforme veremos nas seções seguintes, esse segundo período foi confrontado aos objetivos de ampliar a capacidade protetiva do Estado brasileiro, promovendo o aumento da responsabilidade pública em relação à política de assistência social e sua institucionalização nos três níveis de governo de modo a favorecer a expansão e a uniformização das ofertas e seus resultados.

Os resultados da pesquisa que subsidiou a elaboração deste capítulo apontam que os dois diferentes momentos na coordenação federativa na assistência social se desdobraram em variações nos instrumentos mobilizados, que responderam não apenas a diferenças em recursos concentrados pelo governo federal ou subnacionais, mas aos distintos objetivos elencados pelo governo federal em seu esforço de coordenação da política. A pesquisa também evidenciou que os chamados entes subnacionais devem ser olhados separadamente, seja em relação às responsabilidades federativas, seja em referência aos instrumentos de coordenação lançados em sua direção e aos interesses que se expressam em diferenças na adesão do sistema. Por fim, apontamos que distintos interesses territoriais em uma mesma esfera de governo, em especial o porte e a complexidade da rede de serviços, devem ser levados em consideração ao se analisar o impacto dos instrumentos mobilizados pelo governo federal em favor da coordenação intergovernamental.

A pesquisa que deu origem a este capítulo se concentrou no período 2005-2017, tendo mobilizado material empírico: *i*) de natureza documental – Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) de 1993 e 2012; Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004; Normas Operacionais Básicas (NOBs) de 1997, 1998, 2005 e 2012; *ii*) de dados do Censo Suas e de outras fontes que permitem mensurar a evolução das capacidades estatais e ofertas no âmbito da assistência social; e *iii*) registros de reuniões na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissões Intergestores Bipartite (CIB), bem como registro de 25 entrevistas realizadas com gestores ou ex-gestores da assistência social atuantes no nível federal e nas esferas estaduais e

municipais de governo em cinco estados diferentes, a saber, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Pará e Rio Grande do Sul, no período 2016-2017.<sup>1</sup>

Este capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A seção 2 trata da trajetória da relação entre os níveis de governo no âmbito da política de assistência social que, partindo de uma atuação fragmentada, passa a convergir para a construção de um sistema único pautado por novos objetivos tanto no que diz respeito à gestão dos benefícios quanto dos serviços. Já a seção 3 destaca o processo recente de ampliação dos encargos e a definição das responsabilidades federativas, estabelecidas por sucessivos regulamentos legais e normativos. A seção 4 faz um balanço dos instrumentos de coordenação mobilizados pelo governo federal – visando a uma maior integração de ações e cooperação entre os três níveis de governo –, adensa a capacidade de oferta e de gestão dos entes federados e, conseqüentemente, dá robustez institucional à política. A seção 5 trata da adesão e da implementação do Suas nos níveis municipal e estadual em resposta às normativas e demais estratégias de indução adotadas. Por fim, nas considerações finais, ressaltamos o esforço de superação da fragmentação institucional e o ativo incremento das capacidades estatais dos entes federados, em decorrência da utilização de um conjunto relativamente exitoso de mecanismos de coordenação no interior do Suas.

## 2 ENTRE A FRAGMENTAÇÃO, A CENTRALIZAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO

A assistência social enquanto política nacional implementada com esforços conjuntos dos três entes federativos é uma experiência recente no Brasil. Até a década de 1990, a predominância das instituições de filantropia e das obras assistenciais somada à frágil regulação pública tornava fluida a identificação de responsabilidades e conteúdos das ofertas e demarcava a subsidiária ação do Estado face ao campo privado (Mestriner, 2001; Stuchi, Paula e Paz, 2011). A tradição de isenções e subvenções públicas às entidades assistenciais, organizada no nível federal com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1937, definiu um modelo de primazia da ação privada e de sua autorregulação.<sup>2</sup> Sequer a atuação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), primeira instituição pública nacional de assistência social, alterou tal trajetória. Em que pese implementar programas e serviços para a população de baixa renda,<sup>3</sup> a LBA, criada em 1942, deu seguimento à política de distribuição de subvenções. Em seu estatuto, a LBA não distinguia estados e municípios das entidades filantrópicas para fins de recebimento de

1. Informações sobre o conjunto dos entrevistados podem ser consultadas no apêndice A deste volume.

2. Também em 1938 foi publicado o Decreto-Lei nº 527, que regulou as subvenções públicas às entidades, institucionalizando como principal tarefa ao Estado o apoio financeiro às obras privadas de assistência social. Ver a respeito Mestriner (2001).

3. Tais como a assistência pré-natal, o reforço alimentar, o apoio e assistência à criança e à família, o amparo à velhice, o desenvolvimento comunitário, assistência judiciária entre outros enumerados no Decreto nº 12, de 18 de janeiro de 1991.

assistência técnica ou financeira, definindo um padrão em que governos, nacional ou subnacionais, não tinham primazia sobre a iniciativa privada (Licio, 2012). Após 1969, transformada em fundação vinculada ao Ministério do Trabalho e Ação Social, a LBA ampliou sua estrutura, passando a operar com escritórios estaduais e aumentando sua oferta de serviços e programas. Contudo, não superou um modelo de ação marcado pela centralização decisória no governo federal (Gontijo, 2015), pela baixa articulação com as ações assistenciais subnacionais (Soares e Cunha, 2016) e pelo vínculo com interesses particulares ligados à atuação política (Sposati *et al.*, 1998).

O reconhecimento da responsabilidade pública no campo assistencial emergiu no bojo do movimento de fortalecimento do Estado em sua função protetiva e distributiva, no contexto da redemocratização. A Carta Constitucional não apenas afirma a política de assistência social como integrante do campo dos direitos sociais como orienta para um modelo de gestão descentralizado e participativo, com responsabilidades partilhadas entre os níveis de governo, cabendo à esfera federal a coordenação e a normatização. A regulamentação realizada por meio da Loas, em 1993, detalhou o arranjo intergovernamental que deveria conduzir a institucionalidade da política: determinou que as ações das três esferas de governo deveriam ocorrer de forma articulada (art. 11) e reconheceu o protagonismo de estados e dos municípios no processo de descentralização político-administrativa (art. 5<sup>o</sup>). Contudo, os entes federados não foram citados entre o rol de atores que comporiam o futuro sistema descentralizado (art. 6<sup>o</sup>).

Art. 6<sup>o</sup> As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área (Brasil, 1993).

Embora de maneira tímida, a ampliação da responsabilidade pública no campo da assistência social tem início ainda na década de 1990 e, em especial, após a extinção da LBA e com o avanço do processo de descentralização. A então Secretaria de Assistência Social (SAS), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), assumiu os convênios da extinta LBA e passou a se relacionar diretamente com os governos subnacionais. Ademais, seguindo as determinações da Loas, o governo federal promoveu a regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e passou a apoiar a implementação de conselhos, fundos e planos de assistência social previstos no art. 30 da Loas para os três níveis de governo.

O repasse das ações federais para governos subnacionais foi formalizado em 1996, mediante convênios articulados pela SAS e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), firmados principalmente com os estados, os quais, por

sua vez, deveriam repassar os recursos aos municípios e às entidades.<sup>4</sup> Arretche (1999) avalia que o desenho desse primeiro programa federal de descentralização da assistência social, após extinção da LBA, não apresentava grandes incentivos aos municípios, visto que transferia para eles a responsabilidade integral pela execução das ações, sem garantia de regularidade no repasse dos recursos federais. Uma vez que aderisse, o município passava a responder por todas as ações diretas de assistência em seu território, de modo que União e governo estadual estariam desobrigados de desempenhar tais tarefas, exceto em casos de calamidade pública. Nesse sentido, a autora relata que até setembro de 1997 apenas 33% dos municípios tinham aderido ao processo de descentralização.

Quatro anos depois de promulgada a Loas, em 1997, foi editada a primeira NOB que conceituou o sistema descentralizado e participativo da assistência social e ampliou o escopo das competências dos três níveis de governo, estabelecendo níveis diferenciados de gestão,<sup>5</sup> nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS). Além disso, esta norma previu a criação de comissões intergestores de caráter consultivo em nível nacional e estadual, a serem formadas por representantes dos três níveis de governo, para participar das discussões sobre a transferência de recursos federais aos entes subnacionais, bem como para acompanhar a gestão da política.

Em 1998, com a adoção de uma segunda NOB, buscou-se avançar na operacionalização da Loas. Essa norma tornou automática a transferência de recursos federais para os governos subnacionais; exigiu a alocação de recursos próprios de todos os níveis de governo nos respectivos fundos de assistência social; diferenciou serviços, programas e projetos; ampliou as atribuições dos conselhos; e dotou os espaços de negociação, Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissões Intergestores Bipartite (CIB), de caráter deliberativo.

Contudo, em que pese as normativas e a nova institucionalidade intergovernamental adotadas a partir de então, ainda não havia clareza sobre a natureza e os objetivos da oferta pública direta ou por ela mantida ou apoiada. A pauta da CIT, que só começou a se reunir de fato em 1999, era mobilizada pelo cronograma de

---

4. Segundo o apurado por Licio (2012), esta estratégia foi adotada porque, naquela época, as estruturas municipais ainda não estavam satisfatoriamente instaladas e fazia-se necessário garantir a renovação dos convênios.

5. A Norma Operacional Básica e Sistemática de Financiamento da Assistência Social (dez./1997) previu dois níveis de gestão. O nível de gestão estadual e do Distrito Federal recebia recursos do FNAS, coordenava e apoiava financeiramente serviços e programas e gerenciava convênios com entidades privadas diretamente nos municípios que ainda não haviam instituído fundos, conselhos e planos de assistência social (art. 30 da Loas), bem como executava ações de caráter regional. O nível de gestão municipal recebia diretamente os recursos do governo federal, via FNAS, desde que tivesse cumprido os requisitos do art. 30 da Loas.



repasses para financiamento dos chamados serviços continuados,<sup>6</sup> já operados na modalidade fundo a fundo, e pelos programas federais então existentes, em especial o voltado à erradicação do trabalho infantil e ao combate à exploração sexual de crianças e adolescentes. Vale ressaltar que nessa época os programas federais eram ainda financiados por meio de convênios com os entes subnacionais.

Conforme reconhecem Sátyro e Cunha (2014), algumas mudanças incrementais foram processadas, mas estas não alteraram substancialmente a política. Outros autores também informam que a provisão dos serviços manteve-se majoritariamente operada por entidades privadas sem fins lucrativos, e que poucos avanços foram observados quanto à gestão pública e compartilhada em nível federativo (Mestriner, 2001; Vaitsman, Andrade e Farias, 2009; Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017). A descentralização observada no período avançou sobretudo no sentido da municipalização,<sup>7</sup> carecendo, contudo, de diretrizes nacionais e mecanismos que permitissem alcançar a expansão e a uniformidade das ofertas implementadas pelos entes federativos no campo da assistência social. Observa-se a inexistência de parâmetros nacionais ou indicadores que organizassem o repasse de recursos federais: até 1999, as novas modalidades de transferências fundo a fundo reproduziam as séries históricas dos repasses convencionais do período anterior, em especial no que se refere aos serviços de ação continuada (Chaibub, Jaccoud e Hadjab, 2009). Nesse sentido, Almeida (2005) considera que, no período Fernando Henrique Cardoso, houve pouco investimento em coordenação intergovernamental na área da assistência social, de modo que os governos federal e estaduais tornaram-se quase que exclusivamente repassadores de recursos fundo a fundo para os municípios, os quais possuíam significativa autonomia decisória e uma teia de relações com organismos não governamentais prestadores de serviços, sobretudo as entidades filantrópicas.

Entretanto, cabe assinalar que as mudanças institucionais realizadas nesse período deixaram legados que facilitaram a implementação posterior de uma nova estratégia na política de assistência social, centrada na ampliação da responsabilidade pública nas provisões e sua persecução por meio de um sistema. Tal legado nomeadamente consistiu: no desmonte do modelo clientelista baseado na LBA; na criação dos fóruns de gestores municipais e estaduais da assistência social –

---

6. Os serviços de ação continuada (SAC) eram executados por um conjunto variado de instituições, de creches a abrigos e instituições de assistência a pessoas com deficiência e idosos, cuja execução estava a cargo dos estados e dos municípios diretamente ou por intermédio de entidades sem fins lucrativos. Assim, no modelo de execução por meio dos SACs, recursos federais eram transferidos para fundos estaduais e municipais, e deles às entidades prestadoras dos serviços, sendo aquelas esferas responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos serviços prestados. Com esse modelo, observou-se a manutenção de um mesmo padrão de distribuição de recursos ao longo dos anos, na qual imperava a chamada *série histórica*, que acompanhava não as necessidades de oferta de serviços, mas o financiamento das redes de serviços já instaladas (Chaibub, Jaccoud e Hadjab, 2009).

7. Em 2001, a maior parte dos municípios tinha cumprido a determinação de criação de conselhos, fundos e planos de assistência social: apenas 11% ainda não possuíam conselhos, 18% não haviam elaborado os planos e 14% não haviam criado os fundos.

Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas), respectivamente – interessados em garantir seu espaço no processo de construção das institucionalidades da política; e na criação de instâncias de pactuação federativa – CIT e CIB.

A partir de 2004, com a aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), seguida da publicação de uma norma operacional (NOB Suas 2005), afirmou-se o compromisso com a regulação nacional e a primazia do poder público visando a expansão dos serviços e equipamentos e a padronização e consolidação das ofertas. A ênfase em uma política nacional identificada com as garantias constitucionais em oferta e acesso no âmbito da assistência social passou a organizar a agenda setorial, com repercussões no próprio arranjo institucional da proteção social brasileira (Jaccoud, 2009).

Além de estabelecer as bases para a reorganização da assistência social com detalhamento dos objetivos protetivos, aquelas normativas especificaram as responsabilidades dos entes federativos, introduziram nova dinâmica nas relações intergovernamentais e delineararam arranjos institucionais inovadores no campo do financiamento e da governança (Jaccoud, Hadja e Chaibub, 2010; Mesquita *et al.*, 2012; Bichir, 2015; Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017). A nova institucionalidade foi efetivamente capaz de promover a ampliação da responsabilidade pública nos três níveis de governo.<sup>8</sup> Houve ainda um esforço em regulamentar a participação das entidades privadas na política de assistência social. Visando demarcar as competências da política em face da amplitude e a diversidade da filantropia, as normativas se estenderam à regulação sobre a atuação das entidades privadas sem fins lucrativos bem como acerca das subvenções por elas recebidas. Em 2008, alteração legislativa, por iniciativa do Executivo Federal, modificou o processo de concessão de tais subvenções por meio da posse do Certificado de Entidade Beneficente.<sup>9</sup> Avançando no objetivo de integrar a rede socioassistencial privada ao sistema público, a Loas, em sua nova redação aprovada em 2012, criou o chamado Vínculo Suas, ainda pendente de regulação, e o Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social, ambos pretendendo favorecer a aplicação das normativas e da fiscalização pública.<sup>10</sup>

8. Ver os capítulos 6, de Mesquita, Paiva e Jaccoud, e 9, de Jaccoud, Meneses e Stuchi, neste volume.

9. O governo apresentou ao Congresso Nacional um projeto de lei que, aprovado em novembro de 2009 (Lei no 12.101), retirou do CNAS a responsabilidade em conferir a Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) e a transferiu para o governo federal. Por meio do Cebas, as entidades acessam um conjunto de subsídios e isenções fiscais (Stuchi, Paula e Paz, 2011).

10. O Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social possuía, em fevereiro de 2017, 19 mil entidades.

### 3 O SUAS E AS RESPONSABILIDADES FEDERATIVAS

A nova configuração institucional da política de assistência social expressa, a partir de 2004, não somente a afirmação da responsabilidade pública como estabelece um novo arranjo institucional para sua viabilização: o Sistema Único de Assistência Social (Suas). A partir da NOB-Suas, estabelecem-se as bases para a organização do sistema único, concretizando o sistema descentralizado na política de assistência social previsto na Loas de 1993, mas detalhando as as responsabilidades federativas e ampliando os instrumentos de coordenação e integração intergovernamentais.

A Loas de 1993 havia previsto competências específicas para cada esfera federativa. À União coube a responsabilidade pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o apoio financeiro aos serviços, aos programas e aos projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional. Também lhe foram atribuídas diversas responsabilidades inerentes à coordenação nacional da política (art. 19), tais como a elaboração de proposta orçamentária e de uma política de qualificação de recursos humanos, a proposição de critérios de distribuição de recursos, e a prestação de assessoramento técnico a entes federativos e entidades de assistência social, entre outros.

Aos estados, a Loas designou o papel de “prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado” (Brasil, 1993, art. 13, inciso V). Em outras palavras, a única atribuição exclusiva para os estados, em termos de prestação direta de serviços, é de cunho residual e se refere aos casos em que a demanda individual de cada município seja baixa e os custos para instalação sejam altos – o que foi materializado pela NOB-Suas como diretriz para a organização da oferta de serviços da proteção especial. Esse papel supletivo em relação à proteção especial, aliado ao seu papel coordenador no âmbito da sua circunscrição, conferiram aos estados a responsabilidade pela condução do processo de regionalização dos serviços de média e alta complexidade. Vale ainda destacar sua responsabilidade em estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e os consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social para ambos os níveis de proteção.

Aos municípios, a Loas de 1993 reservou o papel de execução dos serviços socioassistenciais e dos projetos de combate à pobreza, bem como o cofinanciamento e o pagamento do auxílio-natalidade e do auxílio-funeral. Em termos de competência comum aos três níveis de governo, destaca-se a responsabilidade destes na condução de ações assistenciais de caráter de emergência.

A PNAS de 2004 e a NOB-Suas, bem como outros normativos estruturantes da gestão do Suas, avançaram no detalhamento das responsabilidades dos entes federativos em relação ao que previu a Loas em 1993. A lógica da definição dessas

competências se valeu do princípio da subsidiariedade, segundo o qual “as instâncias federativas mais amplas não devem realizar aquilo que pode ser exercido pelas instâncias locais” (Brasil, 2005, p. 23). No que diz respeito ao cofinanciamento, a NOB-Suas tratou dos critérios de partilha e mecanismos de transferência de recursos federais, assim como da gestão financeira por meio dos fundos de assistência social nos três níveis de governo.<sup>11</sup> Sob o aspecto da coordenação federativa, o documento trouxe algumas novidades como: a criação do pacto de aprimoramento dos estados e do Distrito Federal que, aliado ao mecanismo do índice de gestão descentralizada do Suas (IGD-Suas), permitiu a definição de metas e resultados junto a esse nível de governo; o aperfeiçoamento dos níveis de gestão;<sup>12</sup> e a criação dos respectivos incentivos financeiros indutores do funcionamento do sistema.

Esse acúmulo foi enfim consolidado na Lei nº 12.435/2011, que adequou os dispositivos da Loas para acolher o novo arranjo institucional, reconhecendo-se o Suas como pilar institucional da política de assistência social. Entre as várias mudanças introduzidas, a nova redação da Loas afirma a gestão compartilhada com ênfase no cofinanciamento e na cooperação entre os entes (art. 6º). Os entes federativos foram finalmente incluídos no art. 6º e reconhecidos enquanto componentes do sistema descentralizado. As alterações incluíram ainda novas responsabilidades comuns entre os entes federativos no que diz respeito ao funcionamento do Suas, como a gestão do trabalho e a educação permanente, a gestão integrada de serviços e benefícios e a vigilância socioassistencial.<sup>13</sup>

Ademais, a nova redação da Loas reafirmou a responsabilidade dos três níveis de governo com a modalidade de transferências automáticas e entre fundos, de modo a garantir a previsibilidade dos recursos para os executores. Duas competências compartilhadas por todos os níveis de governo foram acolhidas na lei: o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e o cofinanciamento para o aprimoramento da gestão. Para orientar o cofinanciamento federal neste último aspecto, foi criado o IGD-Suas, o qual condiciona o repasse de recursos federais aos resultados do ente federativo na gestão da política – medidos pelo indicador de desenvolvimento dos Cras (ID-Cras) e pelo nível de execução financeira do respectivo fundo de assistência social, conforme Portaria do Gabinete do Ministro do Ministério do Desenvolvimento Social (GM/MDS) nº 7, de 30 de janeiro de 2012.

11. A evolução do cofinanciamento no Suas e o papel cumprido pelos instrumentos financeiros de coordenação foram analisados por Mesquita, Paiva e Jaccoud no capítulo 6 deste volume.

12. Além dos níveis de gestão estadual e municipal, já definidos na NOB de 1998, a gestão municipal passou a ter a possibilidade de se enquadrar em três níveis (inicial, básica e plena), habilitada segundo a complexidade das responsabilidades assumidas (Brasil, 2005, p. 23). Posteriormente, a NOB de 2012 modificou as formas de aferição dos níveis de gestão – vinculando-a a um indicador de estágio de organização do Suas (Índice de Desenvolvimento do Suas) em âmbito local/territorial, alegando, dentre outras razões, dificuldades na sua verificação e na retomada dos serviços pelo governo estadual no caso da desabilitação dos municípios (Brasil, 2013, p. 3).

13. Outras alterações relevantes foram: a especificação das condições para funcionamento das entidades e das organizações de assistência social; a definição de unidades públicas estatais para oferta preferencial de serviços de proteção básica (Cras) e especial (Creas); e a permissão do uso de recursos federais para remuneração de profissionais contratados pelos entes federativos.

Em 2012, foi editada uma nova NOB, cuja formulação foi amplamente discutida pelas CIT, pelas CIB e pelos conselhos de assistência social. O texto buscou um caráter mais operacional do que a NOB de 2005 e teve entre suas inovações: o fortalecimento das ações de planejamento e monitoramento; o reconhecimento de especificidades regionais; a flexibilização na utilização de recursos do cofinanciamento federal com a instituição dos blocos de financiamento; e o repasse fundo a fundo para despesas de investimento em equipamentos públicos.

A NOB de 2012 consolidou o processo de amadurecimento da operacionalização da política durante seus primeiros oito anos de implementação e explicitou no seu texto introdutório o propósito de avançar no aprimoramento do Suas sob a perspectiva da coordenação federativa:

o caráter desta norma operacional diz respeito a um novo patamar necessário para o aprimoramento do Suas, por meio da introdução de novas estratégias de financiamento e gestão, consubstanciadas na instituição dos blocos de financiamento, na pactuação de prioridades e metas, valorização da informação, do monitoramento e do planejamento como ferramentas de gestão e na instituição de um novo regime de colaboração entre os entes, por meio do apoio técnico e financeiro, orientado por prioridades e para o alcance das metas de aprimoramento do sistema (Brasil, 2013, p. 15).

O quadro 1, a seguir, sintetiza as principais normativas federativas da política de assistência social nas diversas fases da sua trajetória.

**QUADRO 1**  
**Responsabilidades federativas e principais normativas da política de assistência social**

	A partir da década de 1930	1988-2003	2004-2016 (Suas)
Responsabilidades dos três níveis de governo	Ações fragmentadas, subvencionadas por órgão federal e implementadas majoritariamente por entidades filantrópicas. As ações estaduais e municipais na área de assistência social eram residuais e independentes das ações das entidades subvencionadas pela LBA.	A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) prevê a responsabilidade pública na oferta da política e a descentralização político administrativa para sua implementação. A publicação da Loas, a extinção da LBA e a publicação das NOBs avançam na especificação da competência de cada nível de governo, mas a implementação das mudanças foi parcial.	Avanços significativos na construção da identidade da política, definição das competências dos entes federativos (tendo a União como formuladora, regulamentadora e financiadora; municípios como executores; e estados com papel indefinido entre coordenação regional e execução residual da política). Consolidação de espaços e ampliação de instrumentos de coordenação federativa. O papel dos governos estaduais permanece residual e discricionário.
Principais normativas	Criação da LBA, sob a forma de associação civil (Decreto-Lei nº 4.830/1942). A LBA é transformada em fundação (Decreto-Lei nº 593/1969).	CF/1988. Loas de 1993. Extinção da LBA (Medida Provisória nº 813/1995). NOB nº 1 de 1997. NOB nº 2 de 1998.	PNAS de 2004. NOB-Suas de 2005. Alteração da Loas – Lei nº 12.435/2011. NOB-Suas de 2012.

Elaboração dos autores.

Observa-se, assim, que o processo de descentralização, operado por meio da construção institucional do Suas, teve como objetivo fomentar a adesão a estratégias nacionais e a resultados comuns, além de promover a melhoria do nível de organização institucional e administrativa dos entes municipais. A grande heterogeneidade entre os municípios demandou esforços de construção de capacidades estatais de modo a prover condições mínimas para a gestão e implementação da política de assistência social. Os esforços de construção e de implementação de instrumentos de coordenação, operados a partir do nível federal, tiveram papel central na promoção de padronização, convergência, integração de ações e cooperação entre os três níveis de governo.

#### 4 INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO NO SUAS

Perseguindo o objetivo de demarcar o campo de responsabilidades públicas e estruturar uma política nacional que assegurasse a expansão dos serviços dentro de uma estratégia associada a objetivos protetivos e a garantias de acesso do usuário, o governo federal empenhou esforços a partir de 2004 no sentido de construir uma nova institucionalidade no âmbito da assistência social. Tal opção refletiu, conforme abordamos, na construção de um sistema ancorado na gestão partilhada entre os três níveis de governo, semelhante à experiência ocorrida com o SUS.<sup>14</sup> A organização do Suas, entretanto, guarda especificidades próprias, não apenas pelo legado histórico da ação pública na assistência, como também pelos instrumentos de coordenação federativa mobilizados em prol da construção de uma convergência federativa à nova agenda setorial.

Ao analisar a trajetória da política de assistência social desde 2004, é possível identificar uma variedade de iniciativas do governo federal que podem ser lidas como instrumentos de coordenação intergovernamental. Recuperando a clássica distinção de Alexander (1993) entre estruturas e ferramentas de coordenação, podemos identificar a coordenação como resultado das organizações e instâncias decisórias que atuam na promoção das relações intergovernamentais, e aquela operada pela mobilização de dispositivos adotados no campo da gestão, visando organizar a ação a partir de objetivos comuns. Variando quanto à formalidade, ao grau de institucionalidade ou à coercitividade, tais instrumentos buscaram transformar o padrão de relações intergovernamentais, estabelecendo uma ação coordenada em favor da efetivação de uma política nacional.

---

14. Franzese (2010) destaca a semelhança dos objetivos do Suas e do SUS, que pode ser observada na prioridade para a universalização do acesso aos serviços, na criação de redes de serviços descentralizadas e hierarquizadas, na divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo, nos níveis de gestão instituídos para essas esferas, e os mecanismos e critérios de transferência de recursos e cofinanciamento.

Dedicados aos dispositivos que materializam a ação pública, Lascoumes e Le Galès (2004) contribuem para a análise dos instrumentos de coordenação propondo uma tipologia que inclui quatro grupos. Os instrumentos de cunho legislativo e regulador e de tipo econômico e fiscal teriam maior poder coercitivo e de indução. Os instrumentos de tipo incitativo envolveriam acordos, compromissos ou pactuações que teriam menos poder de constrangimento, mas maior potencial de mobilização e cooperação. Por fim, os instrumentos informativos e comunicacionais atuariam com impacto mobilizador, ampliando a coerência e a integração de atores e organizações.

Apoiados nessas duas classificações, podemos identificar que a implementação do Suas mobilizou tanto as estruturas de coordenação intergovernamental (CIT e CIBs) já criadas como adotou novos instrumentos voltados à coordenação, com destaque para os instrumentos reguladores e econômicos. Além disso, empregou também instrumentos incitativos e dispositivos informacionais e comunicacionais.

Os dados mobilizados na seção 3 mostraram que a construção do Suas envolveu a criação de um amplo conjunto de normativas que detalharam as responsabilidades dos entes federativos e regularam o sistema único. Antes de promover alterações nos dispositivos legais que organizavam a política de assistência social (o que só ocorreu em 2012 com a revisão da Loas), o Suas mobilizou normativas desprovidas de força jurídica vinculante e instituídas por portarias ministeriais e resoluções do CNAS. Essas normativas, de baixo *enforcement*, possuíam pouca capacidade de produzir adesão dos níveis subnacionais ao Suas. A baixa coercitividade dos instrumentos normativos pôde, contudo, ser compensada no aprofundamento do processo de pactuação intergovernamental, bem como na sua associação a incentivos financeiros. Ganharam, assim, ampliada legitimidade e efetiva influência nas formas de atuação dos entes federativos, balizando o desenvolvimento das capacidades estatais para a implementação da política no âmbito dos estados e, sobretudo, dos municípios, estimulando a adesão das esferas subnacionais e constrangendo as ofertas a se aproximarem de desenhos e padrões nacionalmente estabelecidos.

A ampliação dos recursos federais veio acompanhada pela adoção de uma nova sistemática de transferência apoiada em repasses federais regulares, fundo a fundo, e associados a finalidades de manutenção de ofertas do Suas. Contando com o aumento dos recursos federais, a estabilidade nas formas de transferência e os novos critérios de repasses pactuados entre gestores, o financiamento operou como incentivo estratégico para a adesão dos municípios ao Suas, impulsionando a estruturação de equipamentos públicos e de serviços continuados nos territórios.<sup>15</sup>

---

15. Sobre os instrumentos financeiros no Suas e sua trajetória, ver capítulo 6, de Mesquita, Paiva e Jaccoud, neste volume.

A expansão e a padronização dos serviços continuados<sup>16</sup> foram, dessa forma, moldadas por meio de um processo de coordenação intergovernamental organizado a partir do esforço em duas frentes principais: incentivos financeiros e regulação dos serviços e equipamentos. A elas foi associada uma estratégia de fortalecimento da estrutura de coordenação intergovernamental, com maior abertura do processo decisório aos entes subnacionais, resultado da ampliação do número de participantes da comissão tripartite e do adensamento da pauta deliberativa na CIT.<sup>17</sup>

A mobilização da estrutura de coordenação favoreceu a adoção de instrumentos incitativos e informativos. São exemplos os Pactos de Aprimoramento da Gestão<sup>18</sup> e a disseminação de orientações técnicas.<sup>19</sup> Ainda no campo das regulações, um relevante esforço de padronização dos serviços foi realizado pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, de 2009.<sup>20</sup> A Tipificação oferece definição dos serviços ofertados no que se refere a conteúdos, público-alvo, equipamentos e equipes implicadas, objetivos, abrangência territorial, metodologia e resultados almejados. De maneira geral, as ofertas executadas pelos municípios, diretamente ou por intermédio de entidades filantrópicas,

---

16. A rede do Suas foi hierarquizada a partir da identificação de dois níveis de proteção, básico e especial, cada qual operando com mecanismos específicos de transferência de recursos na forma de piso fixo e variável, como adotado no SUS. A proteção social básica tem como objetivo a prevenção de situações de risco e destina-se à população que vive em situação de fragilidade (pobreza, acesso precário aos serviços públicos e fragilização de vínculos afetivos). Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos. Atua principalmente por meio dos Cras e da rede de serviços socioeducativos direcionados para grupos específicos, como crianças e idosos. Os benefícios eventuais, o BPC e as demais transferências de renda também compõem a proteção social básica. A proteção social especial (PSE), por sua vez, destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados. Suas atividades são diferenciadas de acordo com níveis de complexidade (média ou alta) e conforme a situação vivenciada pelo indivíduo ou pela família, atuando junto ao sistema de garantia de direitos. O Creas é a unidade pública estatal que oferta serviços da PSE, além de coordenar e fortalecer a articulação dos serviços com a rede de assistência social e as demais políticas públicas.

17. Sobre o processo de fortalecimento da CIT, ver capítulo 9, de Jaccoud, Meneses e Stuchi, neste volume.

18. Sobre o tema, ver capítulo 8, de Leandro, neste volume.

19. Um amplo esforço foi dirigido à uniformização de entendimentos e à padronização das ações. Entre as normativas e as orientações técnicas para uniformização e qualificação dos serviços, pode-se citar: Cras (2009); Serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens (2009); Creas (2011); Centro de Referência Especializada para População de Rua – Centro-Pop (2011); Centro-Dia de Referência para Pessoas com Deficiência (2012); Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – Paif (2012); Residências Inclusivas (2014); Serviço de Convivência e Fortalecimento dos Vínculos – SCFV (2016); e medidas socioeducativas em meio aberto (2016). Entre as orientações técnicas para a gestão, pode-se citar: Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Suas (2009); Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial (2013); elaboração de planos de assistência social (2008); e Orientações sobre o IGD-Suas (2012). As referidas publicações podem ser encontradas no site: <<https://bit.ly/2CS6hYs>>.

20. Os serviços foram tipificados segundo o nível de proteção: "I - Serviços de Proteção Social Básica: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos. II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade: a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade: a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: abrigo institucional; casa lar; casa de passagem; residência inclusiva; b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências" (Brasil, 2009).



devem ser identificadas a um dos serviços tipificados e passar por um processo de reordenamento, de modo a se adequar aos novos padrões estabelecidos.

Antecipando a regulação realizada pela tipificação dos serviços, a NOB de Recursos Humanos (NOB-RH), aprovada em 2006, estipulou diretrizes para a profissionalização na área, inclusive com a definição de equipes mínimas de referência para o provimento dos diferentes serviços. Outro importante incentivo à implementação de um padrão nacional aos serviços foi dado pela Lei nº 12.435, de 2011, que autoriza os governos subnacionais a utilizarem recursos do cofinanciamento federal para pagamento das equipes de referência do Suas.

Para além da oferta de serviços, também se observou o empenho na ampliação da capacidade estatal de estados e municípios no campo da garantia de renda.<sup>21</sup> A identificação, o cadastramento e a inclusão da população potencialmente beneficiária do BPC e do Programa Bolsa Família (PBF) são tarefas realizadas pelos municípios. Se tal ação é menos decisiva no que se refere ao BPC,<sup>22</sup> ela é central para o PBF, cuja expansão está associada ao aprimoramento do Cadastro Único e à expansão da rede de equipamentos públicos da assistência, notadamente os Cras, responsáveis por grande parte do cadastramento dos beneficiários (Bichir, 2011; Licio, 2012; Colin, Fernandes e Gonelli, 2013). Destaca-se aqui a criação do apoio financeiro aos governos subnacionais por meio do respectivo IGD-PBF,<sup>23</sup> o qual mobiliza transferências regulares baseadas em resultados da gestão do programa.

Cabe ainda citar que a mobilização de instrumentos de coordenação também atendeu preocupações relacionadas aos temas de equidade, como exemplifica a adoção de linhas de repasse voltadas ao financiamento federal para implementação e expansão das equipes volantes e as ações de busca ativa. Essas equipes e ações ganharam envergadura durante a implementação do Plano Brasil sem Miséria e objetivavam identificar públicos excluídos do PBF e do Suas, além de promover

---

21. Operando em grande escala, os benefícios monetários não contributivos da proteção social brasileira alcançam a casa dos R\$ 18,0 milhões, sendo R\$ 4,4 milhões de BPC e R\$ 14,0 milhões de PBF (dados de dezembro de 2016), com expressiva cobertura dos públicos previstos.

22. Desde o início de sua implementação o BPC teve a operacionalização sob encargo do INSS, órgão então vinculado ao MPAS. Segundo Vaz (2014), essa transferência de responsabilidades decorreu da falta de capacidade gerencial da assistência social e do fato dessa área partilhar, por muito tempo, da mesma estrutura ministerial que a Previdência Social. Posteriormente as agências do INSS, além da administração do benefício, passaram a realizar a perícia médica e a conferência de documentos. Destaca-se então que essa dualidade institucional na provisão desses benefícios monetários permanece até os dias de hoje.

23. Orientado pela contratualização de resultados, este indicador mensura e remunera o desempenho municipal e estadual nas atividades de cadastramento e acompanhamento das condicionalidades. Para saber mais sobre a composição e o funcionamento do IGD-PBF, ver o capítulo 11, de Licio, sobre a coordenação do PBF nos sistemas de políticas públicas neste volume.

sua inclusão no Cadastro Único.<sup>24</sup> A população em situação de rua também foi reconhecida dentro da política de assistência social, prevendo-se a implantação de um equipamento específico, o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro-POP). A Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005, já estabelecera a obrigatoriedade de criação de programas direcionados à população em situação de rua; contudo, foi apenas a partir de 2010, com a implantação de incentivos financeiros federais aos municípios que implantassem as unidades de Centro-POP, que os serviços para pessoas em situação de rua se expandiram nas maiores cidades brasileiras (Barbosa, 2018).

O planejamento e o monitoramento das ações e da gestão também receberam importantes aportes em termos de instrumentos de coordenação. Sob responsabilidade dos três níveis de governo, a ação de vigilância socioassistencial, prevista pela PNAS e pela NOBs como estratégia à implementação do Suas nos territórios, deve ser realizada a partir da produção de diagnósticos da realidade local para estruturar estratégias preventivas e ofertas, com vistas a assegurar a proteção social às famílias vulneráveis e a integração entre acesso a serviços, renda e benefícios. Com o objetivo de monitorar, simultaneamente, as vulnerabilidades e os riscos que incidem sobre as famílias e os indivíduos, assim como as ofertas disponibilizadas pela rede socioassistencial em um determinado território, a vigilância foi objeto de um capítulo, mobilizando 21 artigos da NOB de 2012 (capítulo VII, arts. 87-108), além de ter sido tema de orientações técnicas e ações de formação em nível nacional sem, contudo, se afirmar como instrumento de gestão operativo nos três níveis de governo, conforme se depreende das informações captadas pelo Censo Suas.

Este Censo, que constitui outro instrumento de monitoramento da política, consiste no levantamento anual de informações sobre equipamentos e serviços socioassistenciais, gestão e controle social. Com periodicidade anual e realizado desde 2007, o Censo Suas é operado por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas secretarias estaduais e municipais e conselhos de assistência social. Inicialmente direcionado aos Cras, gradativamente ele teve sua abrangência ampliada até atingir toda a institucionalidade do Suas. Sua cobertura é integral, sendo respondido, em 2010, por

---

24. Plano integrado de proteção voltado aos extremamente pobres que articulava ações no âmbito da garantia de renda, do acesso a serviços públicos e da inclusão produtiva. As iniciativas voltadas à melhoria da inclusão produtiva desse público desdobraram-se em diferentes estratégias, voltadas tanto ao mundo do trabalho rural como urbano. Iniciativas de Assistência Técnica Rural (Ater) e apoio à comercialização para a agricultura familiar ou de formação profissional para trabalhadores urbanos de baixa renda deram novo fôlego a um campo pouco desenvolvido dentro da proteção social brasileira, qual seja, o das políticas voltadas ao trabalhador inserido em atividades precárias ou de baixa produtividade. Durante a década de 2000, observaram-se iniciativas particularmente expressivas no campo. No mundo urbano, contudo, a fraca estruturação do sistema público de trabalho continuou restringindo a trajetória e a mobilidade ocupacional dos trabalhadores menos qualificados e mantendo fraca a conexão entre dinâmica econômica e políticas sociais. Ver a respeito Fonseca, Jaccoud e Karam (2013).

99% dos municípios (Colin, Fernandes e Gonelli, 2013), e a publicação das informações é anual e de responsabilidade do gestor nacional da política.

Em linhas gerais, boa parte dos instrumentos de coordenação mobilizados (em especial a tipificação dos serviços socioassistenciais e as transferências condicionadas para estruturação e manutenção da respectiva oferta), foi direcionada aos entes municipais, enquanto principais agentes executores da política no nível local, em prejuízo dos estados que, ao contrário, foram incentivados a municipalizar eventuais ofertas da proteção básica existentes e a atuar de modo residual na proteção especial. A percepção de uma certa disparidade entre estados e municípios, no que diz respeito ao engajamento/adesão ao Suas tanto em relação ao que estava determinado para cada nível de governo em termos de execução quanto em termos de aporte de recursos próprios, foi um dos fatores que levaram à criação de pactos intergovernamentais de aprimoramento da gestão.

Esses instrumentos de coordenação consistem em documentos elaborados e pactuados por representantes dos três níveis de governo, no âmbito da CIT, que estabelecem princípios, prioridades e metas a serem implementadas/alcançadas pelos entes federados, no âmbito do Suas. No caso estadual, esse instrumento foi mobilizado ainda no contexto da NOB-Suas, pactuado na CIT em diversas rodadas, buscando induzir – sem sucesso entretanto – e fomentar a adesão destes entes aos princípios e compromissos básicos da gestão do Suas. No caso dos municípios, o pacto de aprimoramento foi instituído mais tardiamente, já no contexto da NOB de 2012, visando detalhar metas e reforçar compromissos estabelecidos anteriormente por outros instrumentos de coordenação, amplamente difundidos, de modo a garantir patamares mais elevados de cobertura e avançar em termos de qualidade e efetividade das ações.<sup>25</sup>

## 5 COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS

Como já tratado pela literatura, confrontados aos esforços de coordenação e alinhamento levados a cabo pelo governo central por meio de um conjunto de instrumento de coordenação intergovernamental, as respostas dos governos subnacionais podem ser distintas, variando do alinhamento e adesão integral às estratégias intermediárias, como manutenção das negociações, barganhas e implementação da agenda com ajustes, ou às estratégias de evasão, como o não cumprimento da normativa padrão (Pierson, 1995; Agranoff e McGuire 2003; Agranoff, 2007). No caso das esferas locais, a regulação e a coordenação interagem com os diferentes arranjos de implementação e práticas de gestão existentes. Tais estratégias podem apresentar constrangimentos no processo decisório e dificuldades para a implementação da

---

25. Este mecanismo de coordenação e as características de sua utilização junto aos estados e aos municípios são temas tratados em detalhes por Leandro no capítulo 8 deste livro.

política nacional. Confrontado aos riscos de enrijecimento da política, às ofertas limitadas a padrões minimalistas ou aos expedientes para salvaguardar recursos, clientelas e prerrogativas das instituições e de seus atores (Pierson, 1995), os esforços de coordenação podem ser alterados visando influir na capacidade de implementação e na gestão da política nacional. Ou seja, os aprendizados decorrentes da influência dos instrumentos de coordenação e do comportamento dos níveis subnacionais geram inovações nas pautas nacionais e nas estratégias de coordenação, mesmo dentro de um mesmo projeto de política nacional.

No caso do Suas, a implementação ganhou escala em um contexto de ativa coordenação intergovernamental, sob influência de mecanismos de indução adotados pelo governo federal e submetidos a processos de pactuação intergovernamental progressivamente adensados. Para promover a ampliação da responsabilidade pública pelas ofertas setoriais e fomentar a implantação de serviços de proteção básica e especial, recorreu-se à ampliação dos recursos federais, à alteração das formas e critérios de repasse e à progressiva regulamentação de serviços e equipamentos, sempre ajustados em sucessivas rodadas de negociação.

O movimento foi bem-sucedido, como exprimem os indicadores de expansão dos equipamentos públicos. Em 2016, o Censo Suas informava que a quase totalidade dos municípios brasileiros (98,6%) contava com, pelo menos, um Cras e, ao menos, um Creas estava instalado em todos os municípios com mais de 20 mil habitantes. A adesão dos municípios ao Suas permitiu construir uma expressiva rede de equipamentos com efetiva capilaridade territorial. A expansão das unidades públicas de referência do Suas (Cras e Creas) foi rápida, ultrapassando a marca de 10 mil em 2016 – 10.761 centros –, conforme captado pelo Censo Suas.<sup>26</sup>

Convém lembrar, entretanto, deficiências quanto à estrutura física, com desigualdades regionais e entre porte de municípios (Bichir, 2011; Yazbek *et al.*, 2012). Mas a expansão da capacidade operativa em equipamentos e recursos financeiros foi ainda acompanhada da expansão dos recursos humanos empregados, sendo que a quantidade de trabalhadores da assistência social nos municípios quase dobrou em uma década (Simões, 2014), bem como os indicadores de atendimento e de acompanhamento das famílias (Brasil, 2014).

Os dados obtidos nos sistemas de informação e monitoramento da política apontam, assim, que a adesão dos níveis subnacionais foi de fato expressiva; nesse contexto, as informações provenientes da pesquisa de campo permitem qualificar a análise daqueles dados. Tais resultados são atravessados por diferentes estratégias dos entes subnacionais, que respondem tanto à natureza e à intensidade dos instrumentos de coordenação intergovernamental como aos recursos que mobilizam,

---

26. Colin e Jaccoud (2013) estimaram que, em 2005, havia 2.292 unidades públicas, sendo 1.978 Cras e 314 Creas.

às suas preferências políticas e aos seus interesses territoriais. Algumas questões podem ser melhor apreendidas a partir da percepção dos atores envolvidos.

Uma primeira questão diz respeito à adesão de estados e municípios aos Suas. A avaliação praticamente unânime dos entrevistados, assim como os debates nas CIB e CIT, converge para uma apreciação positiva do engajamento dos municípios, com ampla adesão às diretrizes do Suas. Contudo, a avaliação é majoritariamente inversa quando se trata da integração dos estados ao projeto nacional que ganha corpo por meio do sistema único. Mesmo na dinâmica de negociação permanente no espaço da CIT, os entes estaduais priorizaram uma ação política conservadora em face dos objetivos e das metas do Suas, visando explicar as diferenças nos comportamentos dos níveis subnacionais, aspectos relevantes da dinâmica política e federativa a serem considerados.

Efetivamente o Suas assumiu uma configuração municipalista. Como já destacado neste capítulo, aos governos estaduais alocaram-se responsabilidades complementares seja no cofinanciamento, na assessoria técnica, na formação e no acompanhamento, seja na oferta de serviços, restritos àqueles de configuração regional, isto é, preenchendo lacunas de ofertas municipais. A provisão municipal também se explica pela priorização dada ao nível básico de atenção, ou seja, aquele referido às ações de atendimento ou de acompanhamento sistemático familiar, entendidos como de caráter preventivo à situação de violação de direitos que mobilizam demanda de intervenção especializada, tais como abrigo ou medidas articuladas ao sistema de justiça. A atuação da proteção básica desenvolve-se necessariamente no território e depende da inserção de equipamentos e equipes técnicas de base municipal.

O alinhamento dos municípios à proposta federal responde à efetiva indução dos instrumentos financeiros, como apontam os dados e confirmam os gestores entrevistados: a política de assistência social “se tornou importante quando começou a ter recurso” (entrevista nº 59). Os municípios teriam “assumido” a política como resposta às linhas de financiamento, mas também às normatizações, à clareza das orientações e ao aprofundamento do diálogo federativo (entrevistas nºs 1, 7, 22, 58 e 65). Esses últimos aspectos teriam efetividade mesmo na ausência de dinheiro novo na política: “para os municípios, a ação coordenada do governo federal tem efetividade mesmo se não tiver dinheiro novo”; “o Suas é um ganho, pois permite à política ganhar intencionalidade e direção” (entrevistas nºs 7 e 21, respectivamente).

Como apontaram os gestores municipais entrevistados, os municípios conseguiram consolidar o Suas operando direto com o MDS (entrevistas nºs 1, 7, 22, 41), “apesar do Estado” (entrevista nº 4). A parceria permitiu a expansão desse campo de política pública em todo o território nacional, impactando inclusive no perfil do gasto público, com expressiva ampliação dos aportes financeiros municipais ao

Suas.<sup>27</sup> Esse alinhamento é explicado não apenas pelos incentivos, mas pelo favorecimento à ação municipal, que tem responsabilidades constitucionais e políticas. O município executa, pois tem obrigações e porque é ali que as demandas aparecem (entrevistas n<sup>os</sup> 7 e 65). Isso faz com que “o aprimoramento da oferta (seja) uma marca”, e “a própria execução já dá reconhecimento ao perfeito” (entrevistas n<sup>os</sup> 1 e 4). Todavia, em alguns casos, a presença de recursos pode não ser um incentivo suficiente, por exemplo, quando os municípios não têm capacitação para a ação proposta e quando as exigências de financiamento complementar são consideradas excessivas (entrevistas n<sup>os</sup> 5 e 7).

A produção do alinhamento municipal ao Suas não foi indiferente às características dos municípios, seja no porte ou nas condições sociais, seja nas características da gestão. O impacto dos mecanismos de coordenação mobilizados pelo nível central, no que se refere à definição de responsabilidades, ao valor e à forma de transferência dos recursos federais e à definição de padrões nacionais para os serviços ou os estabelecimentos de metas e prioridades para a gestão, apresenta diferenças expressivas em função do porte dos municípios. O maior grau de autonomia financeira dos municípios de grande porte e metrópoles, em especial nas regiões Sul e Sudeste, amplia a autonomia em face das transferências e das orientações emanadas do nível federal. Entretanto, mesmo para os municípios de grande porte, a diferença regional é expressiva. Nas regiões Norte ou Nordeste, os repasses federais são considerados relevantes: “a parceria com o governo federal é quem está sustentando o Suas; a maior parte dos recursos vem do governo federal” (entrevista n<sup>o</sup> 22). Nas regiões Sul e Sudeste, entretanto, esse aporte é pouco significativo, ao menos para metrópoles: o recurso do MDS representa “só 10% do recurso da política no município” (entrevista n<sup>o</sup> 41). Mesmo neste último caso, contudo, a ação de indução tem efetividade: segundo o último entrevistado, seriam os recursos federais que manteriam os Cras e os Creas em seu município.

De fato, a natureza condicionada das transferências federais fez com que, mesmo nos municípios maiores, os recursos provenientes do governo federal tenham sido efetivos para a expansão da rede de equipamentos públicos – Cras, Creas e Centros-POP – e seus serviços. Mas, mesmo nesses serviços, tais municípios, detentores de maior autonomia técnica e fiscal, além de inseridos em uma rede institucional mais densa, apresentam configurações específicas na organização do Suas. Um exemplo é dado pelo município de São Paulo, onde a prática generalizada da terceirização que organiza a oferta dos serviços assistenciais perpassa mesmo os casos em que as normativas determinam a sua provisão dentro de equipamentos públicos.

Outro exemplo pode ser dado pelos casos de Belo Horizonte e Porto Alegre, onde a presença dominante das entidades sem fins lucrativos na oferta de serviços de convivência opera com parâmetros de seleção de público não necessariamente

---

27. Ver, a respeito, capítulo 6, de Mesquita, Paiva e Jaccoud, neste volume.

de acordo com as normativas estabelecidas nacionalmente. Dessa forma, se o processo de implementação do Suas acolhe instrumentos de coordenação que afetam decisões de oferta mesmo em municípios que contam com maior autonomia fiscal e mais capacidade de gestão, os limites desses instrumentos podem ser encontrados em diversos momentos e instâncias do processo de decisões que envolve a implementação na escala municipal.

O processo de inclusão dos estados no sistema único parece, por sua vez, não apenas diverso, mas dúbio, se não evasivo. Segundo a maioria dos entrevistados, os estados não entraram de verdade no Suas, sendo qualificados como ausentes, sem protagonismo, incapazes de mobilizar recursos financeiros, técnicos e institucionais em favor do Suas (entrevistas n<sup>as</sup> 1, 5, 6, 15, 22, 37, 41, 59, 60, 65, 78). Assim, a irrelevância do cofinanciamento, a inexistência ou a insuficiência em apoio técnico aos municípios, a inoperância na estruturação dos serviços regionais e a ausência de coordenação e acompanhamento da territorial da rede de serviços foram citados de forma recorrente tanto por gestores municipais como por gestores ou técnicos vinculados à gestão estadual da política de assistência social.

O Censo Suas tem apontado o crescimento de compromissos estaduais com o cofinanciamento dos serviços municipais. Contudo, nem as entrevistas realizadas nem os registros de reuniões na CIB e na CIT analisados autorizam falar de uma efetiva participação do estado no suporte financeiro aos municípios, mesmo em relação aos benefícios eventuais, onde detém responsabilidade direta. Os problemas identificados são vários: valores baixos, encargos limitados ao apoio de um ou de poucos serviços e compromissos não executados (repasses atrasados ou não efetivados).

É interessante observar que o campo em que a esfera estadual mais tem avançado é no de prestação de assistência técnica aos municípios. As iniciativas são várias no acompanhamento dos municípios e na oferta de assistência técnica,<sup>28</sup> mas elas parecem estar mais associadas ao empenho das equipes técnicas estaduais do que a uma opção política dos gestores relacionada às responsabilidades normativas ou ao baixo custo relativo desse tipo de atividade. De fato, as burocracias locais e estaduais relevam-se em um efetivo ator em apoio ao Suas. A presença de técnicos em cargos de direção favorece a maior mobilização do ente estadual em ações de suporte aos municípios, ao mesmo tempo em que as regulações do Suas e as pactuações dos instrumentos de coordenação intergovernamental ampliam os espaços de atuação desse grupo.

A disputa entre o campo técnico e o político é relatada em várias entrevistas, em especial com referência ao papel ainda relevante do assistencialismo, seja com

---

28. Entre os estados pesquisados, diferentes iniciativas foram observadas. A Bahia adotou critérios para identificar as condições de gestão dos municípios, intervindo com um “plano preventivo” antes que o município necessite de um “plano de providências” conforme previsto na Nob de 2012. O Ceará realiza o monitoramento de metas relacionados ao Pacto de gestão dos municípios. Pará e Rio Grande do Sul mobilizaram extensas agendas de assessoria com deslocamento das equipes aos municípios.

a participação de primeiras-damas na gestão da política (entrevistas n<sup>os</sup> 9, 26, 41, 59, 65), seja com o uso político da gestão e das ofertas assistenciais (entrevistas n<sup>os</sup> 26, 33, 37, 41, 58, 65, 78). Todavia, é frequente a percepção de que o esforço de regulação e os instrumentos de coordenação intergovernamental do sistema único reduzem tal disputa, tornando a política pública mais transparente e previsível para o município. Não apenas a engenharia institucional do Suas torna o titular da secretaria municipal mais dependente de sua equipe técnica como também amplia o reconhecimento e a credibilidade da pasta e da gestão municipal, na medida em que as ofertas e os serviços se tornam realidade nos territórios.

Entretanto, a mesma impressão não é partilhada pelos entrevistados quando se referem à gestão estadual. Tanto as entrevistas como a pesquisa de campo confirmam que os governos estaduais continuam lançando ou mantendo iniciativas próprias em termos de programas assistenciais, que se organizam e implementam ao largo do Suas e de suas instâncias estaduais de pactuação (entrevistas n<sup>os</sup> 4, 21, 22, 37, 58, 59). A manutenção de programas e serviços por essa esfera de governo não apenas é frequente, com alguns programas estabelecidos nos governos estaduais que “acabam sendo maiores do que o próprio Suas (...); programas assistenciais geram dividendos políticos” (entrevista n<sup>o</sup> 37). Outra estratégia citada é a de fazer alterações nos serviços tipificados no Suas e cofinanciados pelo governo federal, apoiando os municípios naquela ação, mas usando uma nova roupagem: “ele (o governo estadual) quer vender o programa com a cara dele (...) dá uma marca, dá um carimbo” (entrevista n<sup>o</sup> 59).

A transição de um ente estadual executor de programas e serviços para um ente estadual que apoia, monitora e acompanha impõe perdas e ganhos para os atores envolvidos – políticos ou burocratas – e a estratégia de concorrência entre os entes estadual e federal parece frequente. Poucos gestores estaduais parecem ter identificado ganhos políticos com a adesão no Suas, e a dinâmica de concorrência entre esses entes parece se impor à integração, à interdependência e à cooperação. As estratégias de redução do custo da política nacional, da mudança de prioridades e/ou a alteração e a adaptação da agenda nacional fazem parte do comportamento de boa parte dos estados, em especial aqueles que não integram a coalisão política que governa nacionalmente.

A percepção de que a implementação dos programas estaduais é atravessada por interesses políticos também foi expressa nas entrevistas. Seja na seleção dos municípios beneficiados (entrevista n<sup>o</sup> 22), seja na subvenção a entidades assistenciais sem fins lucrativos que atuam nos municípios (entrevista n<sup>o</sup> 9), critérios políticos são identificados como predominantes. Da mesma maneira, a manutenção de modalidades convenientes para transferência de recursos aos municípios relacionados a programas próprios são percebidos como instrumentos de controle político. Evitar



a transferência de recursos por meio dos mecanismos de financiamento instituídos pelo Suas na modalidade fundo a fundo se deve ao fato de que esses instrumentos esvaziariam a gestão político-partidária dos repasses, afastando a política de eventuais negociações relacionadas à intermediação de deputados estaduais e à obtenção de apoio dos prefeitos a prioridades definidas pelo governo estadual. A própria participação dos municípios na CIB pode ser constrangida pelos prefeitos, que preferem evitar uma ação mais reivindicativa do secretário municipal “pois pode ficar mal com o governador” (entrevista nº 78).

Como já havia revelado o estudo de Silva (2015), diferentes formas de atuação dos estados são identificadas no interior do Suas. O autor identifica ainda uma vasta heterogeneidade em termos de estrutura física, equipamentos, recursos humanos e percentual de gastos com a política de assistência social por parte dos governos estaduais. Tal variação estaria associada à excessiva autonomia conferida aos estados na distribuição de responsabilidades federativas da política e a não vinculação de parcela dos orçamentos públicos (Silva, 2015). Além desses fatores e acompanhando a linha de argumento que enfatiza a relevância do compromisso político do ente estadual com o sistema único, conforme apontado por Palotti e Costa (2011), enfatizaríamos, como fatores que intervêm na variação de comportamento nesse nível de governo, a influência na gestão estadual de um grupo técnico alinhado ao Suas, assim como a intensidade da concorrência política e da competição federativa.

Sobre esse último ponto, os achados de Souza (2018) também vão nesse sentido. Partindo da análise da gestão de treze estados distribuídos em todas as regiões do país, a autora constatou que o papel do governo na consolidação do Suas é relativamente pequeno diante do peso da atuação do governo federal e dos municípios tanto na execução de políticas quanto no seu financiamento. Uma das razões para isso, segundo a autora, estaria no desenho da política que, regulamentada pela esfera federal e executada pelos municípios, “faz com que os governantes estaduais não recebam os créditos eleitorais pelos seus resultados” (Souza, 2018, p. 291). Arriscamos ainda sugerir que houve uma coincidência de interesses no sentido do menor protagonismo dos estados na expansão do Suas. O governo federal resistia em realizar uma descentralização política que ampliasse os recursos de poder desse nível de governo, enquanto os estados tampouco a demandaram, mantendo sua posição de limitado compromisso formal ou financeiro com a implementação dessa política.

No que diz respeito à operação dos instrumentos de coordenação, os entrevistados enfatizam a sua evolução *pari passu* à própria pauta de prioridades dentro do Suas. Nesse processo, a dinâmica de negociação na CIT ganha maior densidade: “quem executa serviços é o município, então tudo que estava implicando mais responsabilidades para os municípios, eles começaram a tencionar muito no sentido de não aceitar e cobrar muito do estado, esse ponto de tencionamento do estado ser

mais ativo no sentido do financiamento e no apoio técnico” (entrevista nº 58). O embate entre os representantes de municípios e estados tomou forma nas reuniões da CIT durante todos os anos de 2016 e 2017, quando da negociação do novo pacto de aprimoramento de gestão dos estados.<sup>29</sup>

O tencionamento também se refletiu no processo de negociação da NOB de 2012, que buscou sair de um patamar entendido como mais conceitual para uma normativa com ênfase na dinâmica operacional e em maior compromisso com resultados (entrevista nº 59). Durante sua discussão na CIT, a NOB de 2012 foi alterada com relação à proposta original do governo federal, em especial devido à resistência dos municípios a propostas tais como: a instituição da chamada matriz de responsabilidades; a extinção do processo de habilitação dos municípios ao Suas; e a criação de comissões intergestoras regionais (entrevista nº 58).

Quanto aos instrumentos, a indução financeira teve seu papel central relacionado, como já citado, tanto à ampliação do volume do gasto federal como à sua vinculação a pisos e critérios pactuados de transferência. A priorização dos repasses à chamada atenção básica respondeu a pauta inovadora de que o Suas trazia ao enfatizar a ação preventiva. Contudo, o esforço de alterar a dinâmica de financiamento e induzir maior participação dos estados não foi bem-sucedido. A implantação de um novo equipamento, os Centros-dia,<sup>30</sup> permitiu a experiência em um novo arranjo de financiamento, com a pactuação de responsabilidades equivalentes para os três níveis de governo que assumiriam, cada um deles, um terço do custo do serviço. Entretanto, o modelo de financiamento obteve pouca adesão e não foi experimentado novamente (entrevista nº 9).

Destaca-se, entre os entrevistados, a preocupação com o alcance dos pactos de aprimoramento de gestão dos estados. Conservados objetivos e metas em patamares conservadores, sem monitoramento ou previsão de sanções em caso de não cumprimento e sem indução financeira significativa, o pacto mantém-se como um instrumento de baixa efetividade (entrevistas nºs 1, 6, 37, 65). Por sua vez, os instrumentos informacionais são percebidos como centrais ao processo de consolidação do Suas.

A implementação do Suas foi acompanhada pela construção de sistema de informações e monitoramento, essenciais em uma política que buscava afirmar seu compromisso protetivo, mas que não contava com informações nacionais sobre os serviços ou os beneficiários. A efetivação dos sistemas informacionais, em especial o Censo Suas, de preenchimento obrigatório e associado ao recebimento do IGD-Suas, contou com ampla adesão no que contribuiu o esforço de

29. Ver, a respeito, capítulo 8, de Leandro, neste volume.

30. Os Centros-dia são equipamentos que ofertam serviço especial de convivência e cuidados para pessoas com deficiência em situação de restrição de autonomia e dependência para o exercício de atividades da vida diária.

disseminação desses dados na forma de publicações, boletins e apresentações em seminários nacionais, regionais e estaduais. O processo de negociações intergovernamentais passou a ter como base os sistemas de informação, que tiveram papel fundamental na consolidação das instâncias nacional e estaduais intergestoras, na construção de metas nacionais e no seu aceite. Esse foi um instrumento central na construção da política nacional.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação e o desenvolvimento do Suas permitiram, em larga medida, a superação do quadro de fragmentação institucional e de desigualdades institucionais na gestão e nas provisões da assistência social. A princípio tratados pelo governo federal como equivalentes às entidades filantrópicas para fins de convênios e parcerias, os níveis estadual e municipal passaram progressivamente, a partir da década de 1990, a serem implicados na implementação da política, mas ainda dentro de um arranjo em que sua atuação era secundária e pouco articulada a propósitos nacionais. A exemplo do que ocorreu em outras áreas da política social, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a construção da política de assistência social, ancorada em um sistema descentralizado, seguiu o caminho da municipalização. Os municípios tornaram-se unidade federativa central para provisão de serviços e benefícios, configurando-se, em última instância, como garantidores da efetivação do direito à assistência social. Contudo, tampouco aqui os marcos da descentralização derivados do texto constitucional e da criação da Loas em 1993 geraram um efetivo compromisso dos níveis subnacionais com o adensamento das ofertas públicas ou a sua uniformização.

A evolução das responsabilidades federativas, no campo da política de assistência social, ganhou densidade com a implementação de um sistema único, ancorado por uma política nacional que aprofunda o compromisso público em face da estruturação dessa política pública. A rápida trajetória de construção institucional da assistência social entre 2005 e 2016 reflete o esforço de coordenação pelo governo federal, estimulado em torno do duplo objetivo de incremento das ofertas e da padronização da rede de serviços nos territórios. O conjunto de instrumentos de coordenação intergovernamental mobilizados respondeu à afirmação da responsabilidade pública na regulação e na provisão, incluindo a expansão dos equipamentos municipais, visando à instituição de fluxos de atendimento em função da natureza das vulnerabilidades e das violações de direitos.

No geral, e respeitando as responsabilidades federativas estabelecidas na legislação que ampara a organização da política, os instrumentos de coordenação objetivaram ampliar a capacidade de normatização e coordenação, no nível federal de governo, e fortalecer os municípios a responder pela responsabilidade de execu-

ção. Buscaram também fomentar o nível estadual a exercer o papel supletivo em relação à oferta de proteção especial, aliado à ação de coordenar, no âmbito da sua jurisdição, a atuação concertada de blocos de municípios, com vistas a promover a regionalização da oferta dos serviços de média e alta complexidade.

A esfera federal, concentrando autoridade política e mobilizando recursos financeiros, pôde viabilizar sua agenda garantindo a adesão dos entes subnacionais. Contudo, a sua capacidade de influência sobre os tais entes foi distinta. Os resultados da pesquisa indicam que os instrumentos e os espaços de articulação federativa tiveram relevância na ampliação das ofertas, embora seus impactos tenham sido desiguais para entes estaduais e municipais. Ainda que com nuances diferenciadas em termos de porte populacional, pode-se dizer que o ente municipal, principal operador da política, vem demonstrando, no período estudado, efetiva adesão ao Suas e aos seus mecanismos de coordenação. Todavia, esse ente não pôde ser observado em relação aos governos estaduais, cuja atuação esteve marcada por ampla margem de discricionariedade, refletida no comprometimento institucional heterogêneo e, via de regra, desfavorável em torno das responsabilidades que lhes foram atribuídas.

## REFERÊNCIAS

- AGRANOFF, R. Intergovernmental policy management: cooperative practices in federal systems. *In*: PAGANO, M.; LEONARDI, R. **The dynamics of federalism in national and supranational political systems**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007.
- AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. Inside the matrix: integrating the paradigms of intergovernmental and network management. **International Journal of Public Administration**, v. 26, n. 12, p. 1401-1422, 2003.
- ALEXANDER, E. Interorganizational coordination: theory and practice. **Journal of Planning Literature**, v. 7, n. 4, p. 328, 1993.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, 2005.
- ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, June 1999.
- \_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Fiocruz, 2012. 232 p.
- BARBOSA, J. C. **Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: desafios e aprendizados**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Ipea, Brasília, 2018.

BICHIR, R. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**: o caso do Programa Bolsa Família. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos Estudos**, Cebrap, n. 104, mar. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 dez. 1993.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS de 2004) e Norma Operacional Básica (NOB-Suas de 2005)**. Brasília: SNAS/MDS, nov. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 255, p. 82, 25 nov. 2009. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-Suas. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 155, 3 jan. 2013. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Brasília: MDS; SAGI, n. 17; 18, 2014.

CHAIBUB, J.; JACCOUD, L.; HADJAB, P. **Assistência social e segurança alimentar**: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). Brasília: Ipea, 2009. (Boletim de Políticas Sociais, n. 17, v. 1).

CLINE, K. D. Defining the implementation problem: organizational management versus Cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, p. 551, Jul. 2000.

COLIN, D.; FERNANDES, J.; GONELLI, V. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

COLIN, D.; JACCOUD, L. Assistência social e construção do Suas. *In*: COLIN, D. *et al.* (Orgs.). **20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013. v. 1. p. 42-65.

COMIN, D. **O desafio da gestão intersetorial de programas sociais no âmbito da política pública federal**: o caso do Programa BPC na Escola. 2015. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

FALLETI, T. G. A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. **American Political Science Review**, v. 99, n. 3, p. 327-346, 2005.

\_\_\_\_\_. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 46-85, 2006.

FARIA, C. A. Implementação: ainda o elo perdido da análise de políticas públicas no Brasil? *In*: FARIA, C. A. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. 1. ed. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. v.1. p. 123-152.

FONSECA, A.; JACCOUD, L.; KARAM, R. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: o desafio de universalizar a cidadania. *In*: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Orgs.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**: educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

\_\_\_\_\_. **Proposta para a nova versão e sistemática do pacto de aprimoramento da gestão dos estados e do Distrito Federal**. Brasília, 2010.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *In*: HOCHMAN, G.; DE FARIA, C. A. P. (Orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 361-386.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

GONTIJO, J. G. L. **Relações intergovernamentais, federalismo e políticas públicas**: decisões intergovernamentais verticais no âmbito das políticas de saúde e assistência social no Brasil. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. London: Sage Pub, 2009.

JACCOUD, L. **Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social**. Brasília: Ipea, jan. 2009. (Texto para Discussão, n. 1372).

JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. O Suas na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos**, Cebrap, v. 36, n. 2, p. 37-53, jul. 2017.

JACCOUD, L.; HADJAB, P.; CHAIBUB, J. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, v. 1, n. 17, p. 175-250, 2009.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

\_\_\_\_\_. **Sociologie de l'Action publique**. Paris: Armand Colin, 2012.

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

LINDER, S.; PETERS, G. Instruments of government: perceptions and contexts. **Journal of Public Policy**, v. 9, n. 1, p. 35-58, 1989.

LOWI, T. American business, public policy, case studies and Political Theory. **World Politics**, n. 16, 1964.

MESQUITA, A. C. S.; MARTINS, R. F.; CRUZ, T. M. E. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1724).

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

PALOTTI, P.; COSTA, B. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do Suas em Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, 2011.

PETERS, B. G. **Managing horizontal government: the politics of coordination**. Canadá: Canadian Centre for Management Development, 1998. (Research Paper, n. 21).

\_\_\_\_\_. **The search for coordination and coherence in public policy: return to the center?** Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2004.

PIERSON, P. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance**, v. 8, n. 4, p. 449-478, out. 1995.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.

SABATIER, P. The need for better theories. *In*: SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder: Westview, 2007.

SÁTYRO, N.; CUNHA, E. The path of Brazilian social assistance policy post-1988: the significance of institutions and ideas. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 80-108, 2014.

SÁTYRO, N.; CUNHA, E.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, ago. 2016.

SALISBURY, R. The analysis of public policy: a search for theories and roles. *In*: RANNEY, A. **Political Science and Public Policy**. Chicago: Markham, 1968.

SILVA, P.; MELO, M. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/Unicamp**, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2000.

SIMÕES, A. **Análise da evolução recente dos recursos humanos da assistência social a partir dos dados da Estadiv, Munic e Censo Suas**. Brasília: MDS, 2014. (Estudo Técnico Sagi/MDS, n. 13).

SOARES, M.; CUNHA, E. Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 1, p. 86-109, 2016.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, jul./dez. 2006.

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

SPOSATI, A. *et al.* **Assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras**. São Paulo: Cortez, 1998.

STUCHI, C.; PAULA, R.; PAZ, R. (Orgs.). **Assistência social e filantropia – novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado**. São Paulo: Veras, 2011.

VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B.; FARIAS, L. O. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 731-741, jun. 2009.

WINTER, S. Implementation. *In*: PETERS, G.; PIERRE, J. (Eds.). **Handbook of public policy**. London: Sage Publications, 2006.

YAZBEK, M. C. *et al.* O Sistema Único de Assistência Social em São Paulo e Minas Gerais: desafios e perspectivas de uma realidade em movimento. *In*: COUTO, B. R. *et al.* (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2012.



## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRUCIO, F.; FRANZESE, C.; SANO, H. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **República, democracia e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2013.

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

\_\_\_\_\_. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. **DADOS-Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

ARRETCHE, M.; VAZQUES, D.; GOMES, S. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. *In*: ARRETCHE, M. (Org.). **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 145-171.

BRASIL. Resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998. *In*: BRASIL. **Norma Operacional Básica da Assistência Social: avançando para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social**. Brasília: Seas/MPAS, 1999. p. 7-8.

\_\_\_\_\_. Secretaria Executiva da Comissão Intergestores Tripartite do Suas. Resolução nº5, de 15 de setembro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 78, 6 out. 2006. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Assistência Social. Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social. Resolução nº 3, de 18 de abril de 2007. Altera o teor do art. 3º da Resolução nº 5, de 15 de setembro de 2006 da CIT. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 58, 15 jun. 2007a. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gabinete do Ministro. Portaria nº 350, de 3 de outubro de 2007. Dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social (Suas), do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. **Diário Oficial da União**. Brasília, p. 135, 5 out. 2007b. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Secretaria Executiva da Comissão Intergestores Tripartite. Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010. Dispõe acerca do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas), do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), estabelece prioridades nacionais e compromissos para o quadriênio 2011-2014 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 95, 9 dez. 2010. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Portaria nº 150, de 18 de julho de 2013. **Diário Oficial da União**. Brasília, p. 66, 22 jul. 2013a. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Assistência Social. Resolução nº 16, de 3 de outubro de 2013. Dispõe sobre princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas), parâmetros para a oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), e do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos, e critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses Serviços. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 97, 4 nov. 2013b. Seção 1.

CAMERON, D. The structures of intergovernmental relation. **International Science Journal**, v. 52, p. 121-127, 2001.

CIRENO, F. **Federalismo, políticas sociais e sistemas de incentivo: o caso do Programa Bolsa Família (2006-2014)**. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

FONSEAS – FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS (AS) DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Avaliação do pacto de aprimoramento da gestão dos estados e do Distrito Federal**. Brasília, 2010.

FREITAS, W. **O acesso à educação das pessoas com deficiência: uma análise da exclusão de crianças e adolescentes beneficiárias do BPC**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Fundação Oswaldo Cruz; Ipea, Brasília, 2010.

GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Vinte anos da Constituição Federal**. v. I. Brasília: Ipea, 2009. (Boletim de políticas sociais: acompanhamento e análise, n. 17).

JACCOUD, L.; LICIO, E. C.; LEANDRO, J. G. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. *In*: AQUINO, D. (Org.). **Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Brasília: Enap, 2018.

RIKER, W. Federalism. *In*: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. **Handbook of political science**. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1975. v. 5.

SILVA, A. Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1167-1192, out. 2015.

SOUZA, C. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Editora Fiocruz, 2013.

\_\_\_\_\_. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

VAZQUEZ, D. **Execução local sob regulação federal**: impactos da LRF, Fundef e SUS nos municípios brasileiros. São Paulo: Fapesp; Annablume, 2012.

