

Título do capítulo	CAPÍTULO 14 – COORDENAÇÃO E TERRITÓRIOS NO SUAS: O CASO DO PAIF
Autores(as)	Luciana Jaccoud
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9/cap14

Título do livro	COORDENAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS
Organizadores(as)	Luciana Jaccoud
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	-
ISBN	978-65-5635-005-9
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9

© 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.

COORDENAÇÃO E TERRITÓRIOS NO SUAS: O CASO DO PAIF¹

Luciana Jaccoud

1 INTRODUÇÃO

Em um contexto complexo de relações intergovernamentais, caracterizado por expressiva autonomia, mas também compartilhamento e superposição de responsabilidades e ações entre os níveis de governo, a implementação das políticas sociais, no Brasil, assistiu a uma progressiva ampliação da coordenação federativa, com redistribuição dos níveis de autoridade em favor de maior centralização decisória e descentralização na execução. Analisando-se o período que se estende de meados da década de 1990 a meados dos anos 2010, observa-se que os instrumentos de coordenação intergovernamental cumpriram papel ativo, interferindo na forma e na dinâmica de interação entre os entes federados para a produção das políticas sociais. Novos arranjos institucionais foram adotados, mobilizando incentivos, parâmetros e recursos, com o intuito de superar a fragmentação e a competição, induzir a integração de agendas, e favorecer a convergência de esforços e o alinhamento federativo em torno de objetivos e estratégias.

A literatura sobre políticas públicas no Brasil tem estado cada vez mais atenta ao processo de coordenação intergovernamental, buscando compreender os arranjos institucionais que têm permitido a execução de políticas sociais reguladas em nível nacional e operadas a nível subnacional. Desde a década de 1990, a ampliação dos serviços sociais, seja na área de saúde, de educação ou de assistência social, ancorou-se sobretudo na expansão de ofertas sob responsabilidade dos municípios. Entretanto, como demonstrou Arretche (2004), o processo de descentralização não implicou reforço da autonomia decisória dos entes subnacionais ou da diversidade nas políticas sociais adotadas. Ao contrário, o exercício da autoridade regulatória, a centralização de recursos financeiros e a mobilização de mecanismos de indução pelo governo federal possibilitaram a progressiva influência da esfera central na tomada de decisões e na atuação dos níveis subnacionais (Souza, 2004; Arretche, 2004 e 2012; Gomes, 2009; Vasquez, 2012).

1. Este capítulo é uma versão modificada de Jaccoud (2019).

Os estudos sobre coordenação intergovernamental nas políticas sociais brasileiras também têm constatado a ampliação do processo de negociação entre a esfera federal e as esferas estadual e municipal, tanto para a elaboração quanto para a implementação dos programas e políticas governamentais. Abrucio (2005) e Abrucio e Franzese (2009) enfatizaram a interdependência, bem como os jogos de cooperação e competição entre os níveis de governo, salientando que tanto a criação de arenas intergovernamentais como o reforço das capacidades estatais de execução fortalecem o poder dos governos subnacionais e favorecem um padrão negociado de interação federativa. As experiências de coordenação em nível estadual e municipal também vêm sendo estudadas. Olhando para a coordenação estadual na política de educação, Segatto e Abrucio (2016) ressaltam a existência de experiências inovadoras, mesmo que ainda incipientes. Ribeiro e Moreira (2016), analisando o caso da saúde, tampouco constatam atuação ativa dos governos estaduais na coordenação das políticas regionais. No âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas), os estados têm sido instados a assumir a atribuição de coordenação para ampliação das capacidades institucionais, diminuição de desigualdades e fortalecimento de ofertas e proteções regionais. Contudo, por serem os estados dotados de baixa capacidade institucional e reduzido interesse político, sua atuação na coordenação intergovernamental nesta política seria modesta (Silva, 2015; Jaccoud, Licio e Leandro, 2018). A literatura vem indicando que os municípios também são capazes de mobilizar mecanismos de coordenação de serviços em seus territórios, buscando alinhar tanto atores estatais como não estatais na provisão dos serviços (Bichir, Bretas e Canato, 2017; Pereira, Lotta e Bichir, 2018).

A coordenação intergovernamental efetivou-se por meio de um conjunto variado de instrumentos (normativos, financeiros, organizacionais, gerenciais e informacionais), visando produzir integração e alinhamento, com impacto sobre os modos de interação entre os níveis de governo e sobre a produção das políticas sociais. Se os instrumentos de coordenação favorecem a negociação e a cooperação, também envolvem desafios relacionados a competição, política ou institucional. A capacidade de os instrumentos de coordenação incidirem sobre a autoridade local é variável, e margens relevantes de ação dos governos subnacionais podem ser observadas. Com o intuito de salvaguardar recursos, objetivos e metas próprias, estados e municípios podem mobilizar estratégias diversas com relação à agenda e aos instrumentos de coordenação, incluindo adaptação, ajustes e inovação, esquiva ou evasão (Pierson, 1995; Agranoff, 2007).

Visando contribuir neste debate, este estudo tem como objetivo analisar a dinâmica de coordenação no processo de implementação de um dos serviços sob responsabilidade do Suas. Operados em nível municipal, mas sob normas pactuadas nacionalmente, e sob indução e incentivos mobilizados pelo governo federal, os serviços do Suas observaram importante expansão entre 2004 e meados dos

anos 2010. Nesse período, arranjos institucionais e instrumentos de coordenação foram acionados e progressivamente aperfeiçoados para a ampliação das bases de adesão subnacional ao Suas, compensando a perda da autonomia dos estados e municípios com o crescimento do volume de gasto e das capacidades estatais relacionadas à execução. Na esteira deste movimento, mesmo que em intensidade limitada, esforços de coordenação também foram realizados por estados em direção aos municípios e, em nível intramunicipal, da gestão local em direção a seus territórios, indicando que o arranjo de coordenação ganhou complexidade no âmbito da política de assistência social.

Este capítulo analisa a implantação dos Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e de seu principal apoio, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif). O Paif, ofertado obrigatoriamente pelos Cras, teve suas normativas e orientações emanados do governo federal. O serviço é executado pelos municípios, em territórios tidos como vulneráveis, e objetiva fortalecer os vínculos e a função protetiva das famílias, promover acesso às demais ofertas da assistência social – seja em serviços ou benefícios –, favorecer a autonomia e as relações sociais e comunitárias. Em que pese a influência dos instrumentos de coordenação progressivamente adotados pelo nível federal, a implementação do Paif ganhou contornos diversos, para os quais podem ter influído os arranjos estaduais, como um segundo nível de coordenação. Para a análise, também foi considerado o nível intramunicipal, cujas diretrizes e interpretações ganham corpo quando do planejamento da ação e do processo de coordenação das equipes de implementação. Por outro lado, cabe não perder de vista que, assim como os Cras, o Paif transita entre territórios heterogêneos, segmentos populares diversos e demandas diferenciadas, que, apresentadas e contrapostas ao poder público ou priorizadas por este, também parecem tensionar e influenciar as abordagens, as categorias e os próprios instrumentos de operacionalização e de coordenação mobilizados para a promoção da implementação daquele serviço.

Analisando os esforços de coordenação nacional do Paif, este estudo demonstra a influência dos instrumentos de coordenação intergovernamental adotados pelo governo central para promover convergência e impulsionar certa homogeneidade no que respeita à oferta do serviço pelos diferentes municípios e territórios. Analisam-se ainda experiências estaduais de coordenação da implementação do Paif nos municípios, identificando trajetórias diversas, seja com relação a adaptações ao repertório de ações propostos pelo governo federal para o serviço, seja quanto aos recursos mobilizados. A pesquisa constata que o alinhamento dos estados à agenda nacional do Paif mostra-se ambíguo, refletindo preferências políticas e convivendo com estratégias de abstenção e evasão no que concerne aos papéis atribuídos à esfera estadual de governo. Quanto às experiências intramunicipais de coordenação do serviço em seus equipamentos nos territórios, o estudo revela

efetiva influência dos instrumentos nacionais de coordenação do serviço, observada nas ações da gestão municipal para modelar o processo de trabalho e instituir rotinas e procedimentos. Por fim, tendo por base os achados empíricos da pesquisa, o estudo examina os esforços de coordenação face às diversidades dos territórios e das demandas apresentadas à política de assistência social e ao serviço de atenção às famílias. Identificam-se quatro tipos de territórios – de ocupação antiga; de alta densidade populacional em periferias urbanas; de alta vulnerabilidade social; territórios centrais com presença ostensiva do tráfico – em que se podem observar tendências diferenciais na oferta de Paif. Argumenta-se que o problema da coordenação não é indiferente à diversidade social e às distintas dimensões de vulnerabilidade imbricadas no território. Dessa forma, os desafios que o contexto socioterritorial introduzem na implementação da política pública não devem ser considerados como exteriores ao problema de coordenação.

O texto se divide em seis seções, além desta introdução. A seção 2 fará um breve apanhado sobre a pesquisa na qual se assenta este trabalho. A seção 3 apresentará a trajetória de construção do Suas e de normatização e implementação das ofertas a ele associadas, com ênfase nos instrumentos de coordenação mobilizados pelo governo federal. A seção 4 descreverá os instrumentos de coordenação operados pelo governo federal com relação ao Paif, visando à adesão dos governos subnacionais e à expansão do serviço, com base em um padrão de oferta homogêneo a ser implantado em todo o território nacional. Os esforços de coordenação desenvolvidos por estados e municípios serão tratados na seção 5. Ela se debruçará sobre algumas experiências de coordenação dos governos estaduais para a implementação do Paif pelos municípios, bem como ações de coordenação intramunicipal realizadas pelas secretarias de assistência social junto a sua rede de Cras na execução daquele serviço. A seção 6 se dedicará a investigar a relação entre os territórios e o Paif, a partir dos dados levantados na pesquisa de campo, indagando em que medida características do território tensionam a implementação do serviço, mesmo em contextos institucionais similares. Em seguida, na seção 7, serão apresentadas as considerações finais.

2 METODOLOGIA

Este estudo tem como base pesquisa de campo realizada em 28 Cras, em quatorze municípios de diferentes portes populacionais e características socioeconômicas, em seis estados das cinco regiões do país: Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná e Rio de Janeiro. As entrevistas semiestruturadas foram efetuadas nos próprios Cras, com o coordenador do Paif ou, na sua impossibilidade, com um dos técnicos do serviço. Em alguns casos, a integralidade da equipe do Paif no Cras recebeu a pesquisadora. O número de participantes, nessas conversas, variou de dois a seis, a depender do tamanho da equipe. Alcançou-se um total

de 75 profissionais diretamente envolvidos na implementação do Paif. As entrevistas foram realizadas entre novembro de 2015 e novembro de 2016. Além das equipes do Paif, também foram realizadas entrevistas com técnicos de referência do serviço na secretaria de assistência social em sete municípios, três titulares de secretarias municipais de assistência social, três equipes de referência estaduais e um gestor estadual.

A pesquisa se propôs a analisar a implementação do Paif em diferentes municípios, considerando-se a diversidade de portes e contextos socioeconômicos. Também procurou analisar a diferença de territórios em um mesmo município. Com este objetivo, e à exceção dos municípios com apenas um Cras, foram visitados ao menos dois Cras em cada município, selecionando-se aqueles que, de acordo com a secretaria municipal de assistência social, estavam instalados em territórios com características distintas.

As informações advindas das entrevistas foram sistematizadas, para este texto, em torno das seguintes questões: *i*) conhecimento e adoção das normativas e orientações nacionais sobre o Paif; *ii*) existência e adoção de normativas e orientações estaduais e municipais sobre o Paif; *iii*) implementação do Paif e efetividade das ações; *iv*) características do território do Cras. Foram ainda utilizados dados quantitativos do Censo Suas para os anos de 2015 e 2017, disponibilizados no *site* do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) ao final dos anos de 2016 e 2017.

3 A COORDENAÇÃO FEDERATIVA NO SUAS

Incluída, pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), como parte do tripé da Seguridade Social, nas últimas três décadas a assistência social entrou definitivamente no campo das políticas públicas. Com ofertas desdobradas tanto em transferências monetárias como em serviços socioassistenciais, a política de assistência social contribuiu para a superação do desenho corporativo e conservador que marcava, desde seus primórdios, a proteção social brasileira. No âmbito da renda, dois benefícios assistenciais foram instituídos em escala nacional: o Benefício de Prestação Continuada (BPC), criado pela CF/1988 e implementado a partir de 1996, e o Programa Bolsa Família (PBF), em operação desde 2003. No âmbito dos serviços, o texto constitucional acolheu os princípios da descentralização sob coordenação da esfera federal. O processo de descentralização ocorreu na década de 1990, com o repasse das ações da Legião Brasileira de Assistência (LBA), extinta em 1995, aos governos subnacionais. Mas permanecia incipiente a definição de quais seriam ofertas típicas dos serviços socioassistenciais, sua natureza e objetivos. A fragmentação e a dispersão das ofertas sob predomínio de entidades filantrópicas ainda marcavam este campo, no qual a responsabilidade estatal se mantinha subsidiária. As novas diretrizes, adotadas pela Política Nacional de Assistência Social

(PNAS), aprovada em 2004, e pela Norma Operacional Básica de 2005, chamada de NOB-Suas, instituíram parâmetros e permitiram avançar na regulamentação dos serviços, afirmando a responsabilidade pública e estatal neste âmbito, definindo princípios e prioridades, impulsionando uniformidade em torno de um conjunto de ofertas e acolhendo instrumentos de indução para a sua expansão.

A implementação da política de assistência social passou por profundas mudanças na década que se seguiu à aprovação daquelas normativas. O Sistema Único de Assistencial Social reorganizou as relações intergovernamentais e estabeleceu novas bases para a oferta. Com o intuito de assegurar a prestação de serviços continuados em substituição aos programas, pontuais e provisórios, a normatização buscou clarificar a referência entre ofertas e situações de vulnerabilidade ou de violação de direitos. Com a aprovação da PNAS e a posterior aprovação da Lei nº 12.435/2011, que deu nova redação à Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), estabeleceu-se uma proteção em dois níveis de complexidade, básico e especial, a serem oferecidas pelos equipamentos públicos, os Cras e os Centros de Referência Especial da Assistência Social (Creas), bem como pelas entidades de assistência social que integram a rede de serviços da política. Entre os serviços socioassistenciais, dois foram instituídos como de oferta obrigatória pela PNAS e depois incluídos no texto da Loas pela lei de 2011: o Paif e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi). A definição das responsabilidades federativas, previstas de forma genérica na CF/1988 e na Loas de 1993, foi detalhada. A União assumiu o papel de coordenadora do sistema, com seu poder normativo reafirmado, mas ancorado nas instâncias de pactuação intergovernamental. Os estados viram reforçado o seu papel de coordenação, assim como de responsáveis pela execução de serviços em escala regional, e os municípios, como executores dos serviços. Foram definidas responsabilidades compartilhadas: a educação permanente, a gestão integrada de serviços e benefícios, a vigilância socioassistencial, e as ações de gestão da informação e monitoramento do Suas. As normativas, reforçadas pela Lei nº 12.435/2011, apontam ainda para a responsabilidade dos três com o financiamento e com o uso da modalidade de transferências automáticas e entre fundos.

Para a indução da expansão e uniformização dos serviços, bem como a qualificação da gestão e incremento das capacidades estatais dos entes subnacionais para oferta protetiva em assistência social, um conjunto de instrumentos de coordenação intergovernamental foi mobilizado. Além das normativas, a implementação do Suas foi impulsionada por importantes mudanças no volume e nas regras do financiamento federal. Ou seja, o crescimento do gasto federal em serviços foi acompanhado por um novo arranjo de financiamento, construído com o objetivo de tornar as transferências federais regulares e automáticas, e de associá-las aos serviços cujas responsabilidades compartilhadas estavam previstas na PNAS e na NOB-Suas.

O incremento do gasto federal em serviços, gestão e programas em assistência social foi expressivo. Os recursos federais mais que dobraram entre 2003 e 2013, passando de R\$ 1,4 bilhão para R\$ 3 bilhões, basicamente alocados em transferências condicionadas aos estados e, em especial, aos municípios.² Operando com recursos novos colocados à disposição dos municípios através de mecanismos de adesão, o governo federal conseguiu incentivar a expansão dos equipamentos em todo o território nacional, bem como a ampliação dos recursos humanos.³ Mas foi sobretudo o novo padrão de distribuição dos recursos federais que produziu convergência. Assentado em sucessivas rodadas de negociação federativa, os critérios de alocação dos recursos federais visavam ao aumento equânime na oferta de serviços e promoveram sua expansão: em 2014, a quase totalidade dos municípios brasileiros contavam com pelo menos um Cras, além de haver ao menos um Creas nos municípios com mais de 20 mil habitantes. Os equipamentos públicos ultrapassaram o número de 10 mil, em 2014, segundo o Censo Suas e, com eles, consolidava-se a oferta de seus serviços obrigatórios: Paif e Paefi.

Além das normas e incentivos financeiros, outros instrumentos podem ser mobilizados em prol da coordenação intergovernamental. Segundo Agranoff (2007), a coordenação entre níveis de governo pode fazer uso de instrumentos diversos, formais ou informais, e mobilizar dispositivos de diferentes ordens, incluindo as estruturas institucionais. O fortalecimento das instâncias de pactuação federativas, as comissões intergestores tripartite e biparte, favoreceu a formulação negociada da política. Este espaço foi protagonista de pactuações sobre os critérios que regeriam a partilha dos recursos federais, bem como sobre regulações referentes à execução dos serviços. A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) pactuou instrumentos administrativos com efetivo impacto na coordenação do sistema: além da NOB2005 e da NOB2012, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, os pactos de aprimoramento da gestão e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH).⁴

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, documento aprovado em 2009, regulamentou as ofertas no âmbito dos serviços socioassistenciais, estabelecendo padronização dos serviços socioassistenciais que integram o Suas (e que podem ser financiados por meio das transferências continuadas e automáticas dentro do sistema), com a definição de objetivos, público e provisão. A criação de pactos de aprimoramento da gestão dos estados e municípios, prevendo a contratualização de metas e resultados entre os três níveis de governo a partir de suas responsabilidades federativas,

2. Uma análise das transferências e incentivos financeiros para expansão dos serviços e equipamentos no âmbito do Suas, bem como da trajetória do gasto nas três esferas de governo, é apresentada no capítulo 6, de Mesquita, Paiva e Jaccoud, neste volume.

3. Sobre a expansão dos equipamentos e recursos humanos durante o processo de implantação do Suas, ver capítulo 4, de Jaccoud, Mesquita, Lício e Leandro, neste volume.

4. Sobre a criação e atuação das comissões intergestores no Suas, ver capítulo 9, de Jaccoud, Meneses e Stuchi, neste volume.

foi acolhida pela NOB-Suas de 2005 e reforçada pela NOB de 2012. Entre 2006 e 2016, foram pactuados na CIT quatro pactos intergovernamentais para os estados e o Distrito Federal, e um para os municípios.⁵ Entre as prioridades estaduais estabelecidas, destacam-se a prestação de apoio técnico aos municípios; a coordenação, execução e cofinanciamento de programas de capacitação dos profissionais do Suas; e o cofinanciamento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial. No que se refere ao pacto da gestão municipal, estabeleceram-se metas de atendimento em proteção básica e especial, além de metas referentes à gestão e ao controle social. A NOB-RH, aprovada em 2006, acolhe, entre outros dispositivos, a definição de equipes mínimas de referência para os equipamentos e para serviços de abrigamento.

O Paif foi objeto de destaque nos instrumentos de coordenação pactuados na CIT. O pacto da gestão municipal estabeleceu taxas de acompanhamento do Paif para situações prioritárias.⁶ A NOB-RH estabeleceu as equipes de referência para os Cras, com número mínimo de profissionais requeridos em nível superior e em nível médio. Entre os instrumentos de coordenação mobilizados, cabe lembrar ainda os de natureza informacional. O caderno *Orientações Técnicas sobre o Paif* foi lançado em 2012, pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), com o objetivo de contribuir para a formação das equipes responsáveis pela execução do serviço. Em 2016, novo caderno de orientações foi lançado, tendo como foco o Cras e seus dois serviços, o Paif e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).⁷

Segundo o Censo Suas 2016 (MDS, 2017), entre os 8.240 Cras que responderam àquela enquête, 99% informaram realizar alguma atividade relacionada ao Paif, sendo as mais frequentes as ações de acompanhamento de famílias. Daquele total de Cras, 68,6% declararam elaborar plano de acompanhamento familiar, 94% realizavam palestras; e 55,3% indicaram utilizar o prontuário Suas no modelo disponibilizado pelo MDS. A média de famílias em acompanhamento por Cras foi de 196,3, em agosto de 2016, com 12,7 famílias novas inseridas em acompanhamento naquele mês. Entre os 89 mil trabalhadores nos Cras, mais de 50% dos profissionais estavam naquele ano vinculados ao Paif, como atividade principal (33,4%) ou secundária (22,7%). Sobre as formas de acesso do usuário ao Cras, o Censo Suas 2015 (MDS, 2016) informa que 51% chegaram ao Cras por procura espontânea, 23% por resultado de busca ativa das equipes, 13,8% por encaminhamento da rede socioassistencial e 12,2% por encaminhamento das demais políticas e/ou do sistema de garantia de direitos.

5. Ver, a respeito, o capítulo 8, de Leandro, neste volume.

6. São estabelecidos percentuais mínimos de atendimento para as seguintes situações: famílias registradas no Cadastro Único de Políticas Sociais (Cadastro Único), famílias com membros integrantes do BPC, famílias beneficiárias do PBF em fase de suspensão do benefício por descumprimento de condicionalidades, e famílias beneficiárias do PBF com outras vulnerabilidades sociais para além da insuficiência de renda.

7. No âmbito do MDS, o esforço para a formação dos trabalhadores da política se consolidou em 2012, com a instituição do Programa Nacional de Capacitação do Suas – CapacitaSuas (Rizzotti, 2015).

4 COORDENAÇÃO NACIONAL DO PAIF

O Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família (Pnaif) havia sido desenhado em 2003, e, no ano seguinte, na busca por um perfil mais operativo, foi substituído pelo Programa de Atenção Integral às Famílias (Paif). No contexto da implantação do Suas, foi transformado em serviço de natureza continuada. Em 2009, passou a ser denominado Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, mantendo a mesma sigla. Experiências anteriores haviam sido implementadas. A mais conhecida foi a do Rio de Janeiro, com início em 1999, coordenada pela Secretaria Estadual de Ação Social e executada pelas secretarias municipais. Objetivava operar o princípio da matricialidade familiar previsto na Loas, tendo eixo no acompanhamento familiar, na intersectorialidade e na mobilização da rede de serviços das diferentes políticas sociais e da sociedade civil nos territórios (Lima, 2012). Outras iniciativas estatais com foco na ação de acompanhamento familiar vinham sendo desenvolvidas, como no caso do programa Núcleo de Apoio à Família (NAF), operado em Belo Horizonte-MG desde 2001.

Desde 2004, a implementação do Paif foi pautada por normativas e orientações nacionais. Além da PNAS e da NOB-Suas, a tipificação dos serviços e os cadernos de orientações técnicas contribuíram no alinhamento dos níveis subnacionais. Também contribuíram neste processo as ações de formação e de capacitação impulsionadas pela SNAS, bem como aquelas incentivadas e realizadas por outros atores da política, como os colegiados de gestores municipais e estaduais e as comissões intergestores bipartites que, nesse período, ganhavam densidade em todo o país. Os cadernos de orientação do Paif tiveram grande circulação; amplamente divulgados e utilizados nas capacitações, eram conhecidos em todos os Cras visitados durante a pesquisa. Eles eram considerados como referência para a organização do serviço, seja pelas equipes de coordenação das secretarias estaduais e municipais, seja pelos técnicos responsáveis pela execução. As prioridades e metas do Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal referentes ao serviço e seus públicos prioritários também eram bem conhecidos, e as equipes do Paif se referiam a elas espontaneamente ao relatarem suas atividades. Estas regras, normas e orientações foram capazes de funcionar como um “repertório de ações”, organizando e dirigindo a ação dos atores mobilizados na implementação do serviço.

De acordo com as normativas, o Paif constituía um serviço obrigatório dos Cras, sendo cofinanciado pelo governo federal por meio de transferência específica de recursos. Na NOB-Suas, o Paif é definido como tendo o objetivo de “prevenir situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (Brasil, 2005, p. 33). Segundo a *Tipificação Nacional de Serviços*, o Paif objetiva “o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (Brasil, 2009, p.6). É dirigido a “famílias em situação

de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos, de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social”. São identificados como públicos prioritários os que recebem benefícios de programas assistenciais, os que atendem aos critérios de elegibilidade a tais programas ou benefícios mas ainda não foram contempladas, e as famílias com pessoas com deficiência ou pessoas idosas em situação de vulnerabilidade (Brasil, 2009, p.7).

Na descrição das atividades do Paif, as orientações técnicas dão destaque à escuta das famílias. Também na fala dos profissionais, a escuta é citada como uma atividade central deste serviço, permitindo a identificação das demandas, o reconhecimento das especificidades de cada caso e a adoção de respostas voltadas às necessidades da família. A escuta pretende tornar viável um planejamento de intervenções qualificadas, visando ao fortalecimento ou recomposição dos vínculos, afetos e cuidados familiares. Possibilitaria ainda encaminhamentos adequados, de modo a serem ofertados acessos e suportes necessários, em outros serviços da assistência social ou em outras políticas sociais.

A escuta e as intervenções a ela associadas do âmbito do Paif (atendimento, encaminhamentos e acompanhamento familiar) propõem tanto contribuir para novas atitudes e valores por parte das famílias, como para promover o acesso a políticas públicas e oportunidades. Na fala dos profissionais, o trabalho do Paif é citado como resgate de trajetórias de vida atravessadas por precariedades, desproteções, dessocialização e rupturas. E o serviço é entendido pelos seus operadores como um instrumento de reorganização dos sujeitos, de recomposição de projetos e possibilidades, de reconfiguração de um *lugar no mundo*. A escuta é, ao mesmo tempo, o primeiro contato com a família e o principal instrumento para um trabalho que ganha significado no diálogo particular com cada trajetória, com as vulnerabilidades que as famílias acumularam e as subjetividades que as acompanham.

Nesse sentido, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, objetivo central do Paif, supõe o trabalho no campo das subjetividades. Destaca-se, entretanto, que assumir a subjetividade como um dos elementos do trabalho social com famílias não é negar ou diminuir a importância das situações objetivas de vulnerabilidade que atingem as famílias, tais como a desigualdade social e o não acesso a direitos (Brasil, 2012a, p. 17).

O trabalho social no âmbito do Paif é composto por “dois processos distintos, mas complementares”: o atendimento e o acompanhamento familiar (Brasil, 2016, p. 13). O atendimento pode ser pontual e se encerrar com a resolução da demanda, seja uma informação, encaminhamento a outro serviço da assistência social ou de outra política pública. O atendimento também pode ocorrer de forma coletiva, em oficinas ou ações comunitárias. O acompanhamento familiar, por sua vez, visa ofertar um espaço continuado onde a família “possa refletir sobre sua realidade,

construir novos projetos de vida e transformar suas relações” (Brasil, 2012b, p. 57). Deve promover o estabelecimento de compromissos entre famílias e profissionais, por meio da construção de um Plano de Acompanhamento Familiar que estabeleça objetivos a serem alcançados, inclusive encaminhamentos, “a fim de superar gradativamente as vulnerabilidades vivenciadas, alcançar aquisições e ter acesso a direitos” (Brasil, 2012b, p. 57). O acompanhamento também pode ser realizado por meio de grupos de famílias.

As orientações técnicas do Paif de 2012 enfatizam o objetivo de desenvolvimento de potencialidades, lembrando que a “vulnerabilidade detém ativos importantes”, sendo necessário “identificar e fortalecer os recursos disponíveis das famílias, suas formas de organização, participação social, sociabilidade e redes sociais de apoio” (Brasil, 2012b, p. 11). As normativas acolhem, assim, um serviço que opera em uma dupla função. De um lado, dinamizar as relações familiares, assegurar espaços de convívio e acesso a redes comunitárias com o objetivo de fortalecer as famílias, estimular o protagonismo e romper o isolamento. De outro lado, informar e garantir acesso aos direitos sociais, mobilizar e ampliar a estrutura de oportunidades e promover o acesso, pela via da articulação, com outras políticas públicas. A articulação intersetorial teria, portanto, papel estratégico neste serviço.

Se o debate em torno da estrutura de oportunidade está presente, ele não se reduz ao objetivo do enfrentamento da pobreza. A ênfase é dada às questões relacionais e às dimensões subjetivas da vulnerabilidade, e associada aos conteúdos de empoderamento e autonomia:

A vulnerabilidade não é sinônimo de pobreza. A pobreza é uma condição que agrava a vulnerabilidade vivenciada pelas famílias. A vulnerabilidade não é um estado, uma condição dada, mas uma zona instável que as famílias podem atravessar, nela recair ou nela permanecer ao longo de sua história (Brasil, 2012a, p. 13).

Em que pese a progressiva prioridade concedida aos beneficiários do PBF pelas normativas e orientações do Paif, cabe destacar que este serviço, e o Suas de forma geral, tomaram distância da pauta da inclusão produtiva. A resposta a este tema, de difícil trato dentro da política, foi dada com criação do programa Aces-suas Trabalho, em 2011, acolhendo a estratégia de mobilização das famílias e de encaminhamento intersetorial, e sinalizando como sendo exteriores ao Suas todo um conjunto de ofertas relacionadas à inclusão produtiva, tais como formação, intermediação, microcrédito ou grupos de produção (Brasil, 2013).⁸ A ênfase no desenvolvimento de potencialidades, na prevenção de risco social e na promoção da autonomia das famílias ganhou expressão, no âmbito do Paif, na proposta de

8. O Aces-suas Trabalho pretendia identificar, mobilizar e promover o encaminhamento do público da assistência social para oportunidades de qualificação profissional, com ênfase nas ofertas de formação nos cursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Aprendizagem (Pronatec). Ver a respeito Brasil (2015) e Brasil (2013).

ampliação de encaminhamentos a outras políticas públicas. Todavia, o fortalecimento das famílias foi identificado principalmente ao trabalho social com famílias, composto de escuta, atendimento e acompanhamento familiar, e associado a vivências subjetivas que contribuiriam para o desenvolvimento da autoestima, de reconhecimento, de vínculos e de projetos.

5 EXPERIÊNCIAS DE COORDENAÇÃO POR ESTADOS E MUNICÍPIOS

A influência dos instrumentos de coordenação progressivamente adotados pelo nível federal formatou a expansão do Paif como um serviço cuja identidade era amplamente reconhecida. Contudo, sua implementação ganhou contornos bastante diversos. As variações nas formas de apropriação das regras nacionais responderam a três variáveis principais: a trajetória local das ofertas socioassistenciais no âmbito do trabalho com famílias; as preferências políticas dos gestores com relação a esta oferta; e a presença de instrumentos de coordenação, incluindo a atuação de equipes técnicas de orientação e supervisão nas secretarias estaduais e municipais de assistência social.

O grau de coordenação exercido pelo nível estadual, bem como os instrumentos mobilizados, variou expressivamente. Em alguns casos, o processo de adaptação e reinterpretação das diretrizes nacionais resultou na produção de diretrizes complementares elaboradas pelas equipes estaduais responsáveis pela coordenação das ofertas de proteção básica. Tais diretrizes podem fortalecer ou competir com as emanadas do nível central. A formulação de objetivos concorrentes aos fixados nacionalmente não foi frequente, mas também pode ser observada. No nível municipal, as secretarias de assistência social executam ações de coordenação em sua rede por meio de uma equipe ou, nos municípios menores, de um técnico de referência. Sua função é acompanhar a implementação do Paif em todos os equipamentos, intervindo junto às equipes operativas, instituindo rotinas, modelando o processo de trabalho, uniformizando procedimentos e validando os instrumentos e seu uso. O estudo dos casos dos estados do Rio de Janeiro, do Pará, de Minas e do Paraná, bem como dos municípios de Belo Horizonte e de Curitiba, podem contribuir para a melhor compreensão deste processo.

O caso do Rio de Janeiro é um exemplo de efetiva coordenação estadual na política de assistência social. A equipe estadual influenciou no desenho do Paif que é executado pelos municípios, ao mesmo tempo em que fortaleceu o seu papel na coordenação da política. Como já citado, no Rio de Janeiro o esforço de implementação de um serviço voltado às famílias no âmbito da assistência social remonta ao ano de 1999, sendo, desde então, executado em todos os municípios com apoio financeiro e técnico do estado. Em 2007, a secretaria estadual promoveu o alinhamento do Paif fluminense às diretrizes emanadas do governo federal,

inclusive alterando a nomenclatura dos equipamentos públicos responsáveis pela implementação do serviço: os Núcleos de Atendimento à Família (NAF) passaram a ser denominados Cras (Rio de Janeiro, 2011, p. 16). Em 2011, a gestão estadual elaborou uma cartilha de orientação técnica sobre acompanhamento familiar no âmbito do Suas, consolidando sua visão sobre este serviço. Em alguns aspectos, era diversa da adotada em nível nacional: a orientação estadual aponta o acompanhamento familiar como a atividade que dá conteúdo ao Paif, ao mesmo tempo em que enfatiza que a dimensão intersetorial e articuladora do serviço deveria permitir o atendimento das famílias por uma rede de serviços (Rio de Janeiro, 2011, p. 15 e 24). Nesta perspectiva, no âmbito da assistência social, o Paif é essencialmente uma ação de acompanhamento familiar. Como explicou um dos técnicos da equipe de referência do serviço no Estado, Paif e acompanhamento “são dois nomes para a mesma coisa”. O Paif teria, assim, seu eixo na identificação das necessidades das famílias e na construção do plano de acompanhamento, utilizando um conjunto de mediações: visitas domiciliares, reuniões de grupo, atendimento particularizado, palestras e encaminhamentos.

A relevância do plano de acompanhamento, chamado Plano Sociofamiliar, já é destacada na cartilha estadual de 2011, e ganha densidade em nova publicação de 2013. Nesta última publicação, são apresentados os instrumentos de operacionalização do acompanhamento familiar no âmbito do Suas do Rio de Janeiro, com ênfase na padronização das etapas e registros dos procedimentos. A adoção de instrumentos próprios, em especial do Plano Sociofamiliar, passou a concorrer com o Prontuário Único lançado pela SNAS para ser utilizado em nível nacional. A orientação estadual recusou a distinção entre ação de acompanhamento familiar no âmbito da proteção social básica e da proteção especial, adotando uma única metodologia a ser aplicada tanto ao Paif como ao Paefi. Outra diferença diz respeito ao reconhecimento dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) como ação que integra e complementa o Paif. Constituem, assim, uma única estratégia de priorização do público para aqueles dois serviços, enquanto as normativas do MDS distinguem o público prioritário do Paif daquele prioritário para o SCFV. O Paif no estado manteve ainda oferta de oficinas de geração de trabalho e renda (Lima, 2012, p. 112), ação considerada como exterior ao Suas, de acordo com as orientações da SNAS.

A pesquisa de campo realizada em quatro municípios do estado do Rio de Janeiro confirma a influência das orientações estaduais no cotidiano das equipes do Paif. Esta influência é reforçada por uma ativa programação de encontros técnicos, que visa reforçar a capacitação das equipes. Nos Cras visitados no estado, o Paif foi majoritariamente identificado pelos técnicos como ação voltada ao acompanhamento familiar, distinta dos atendimentos ou concessões de benefícios de qualquer natureza. Esta associação entre Paif e acompanhamento familiar ocorreu mesmo

em casos em que, nos relatos sobre a prática do Paif, aquele conteúdo não parecia estar presente ou ser predominante. Nos casos em que a baixa frequência de ações de acompanhamento familiar foi problematizada pela equipe, informava-se que, apesar das dificuldades encontradas, este deveria ser o caminho. Foram frequentes as referências à falta de adesão das famílias e à ausência de retaguarda das demais políticas sociais para se conferir efetividade aos encaminhamentos realizados, ambos enfraquecendo a ação do Paif.

O Rio de Janeiro representa um exemplo ativo de coordenação estadual, englobando normativas, orientações e financiamento. Outros estados apresentam trajetórias e experiências distintas. No estado do Pará, a gestão estadual da política de assistência social mobilizou instrumentos financeiros e gerenciais em favor do Paif. Quanto ao primeiro, o arranjo de cofinanciamento estadual adotado consolidou-se precariamente, mantendo transferências incipientes e irregulares. Mas uma ação proativa junto aos municípios foi desenvolvida pela equipe técnica da secretaria estadual, visando orientar a implementação e apoiar as equipes locais no processo de execução. A equipe estadual de referência da proteção básica, responsável pela coordenação do Paif, não contou com normativas ou orientações técnicas próprias e operava com base nas regras e diretrizes nacionais. Além do atendimento às demandas encaminhadas pelos municípios, uma programação de visitas era organizada anualmente, cobrindo cerca de 50% dos municípios. A equipe estadual considerava que o acompanhamento familiar é a especificidade do Paif, mas identificava dificuldades técnicas dos municípios em implementá-lo. Em que pese o esforço realizado, a maioria dos municípios do Estado não operava com os instrumentos de acompanhamento familiar, limitando sua ação de Paif aos atendimentos ou a visitas domiciliares dirigidas sobretudo às famílias beneficiárias do PBF e em descumprimento de condicionalidades. Nos municípios, o SCFV parecia encontrar maior reconhecimento e organização do que o Paif no que diz respeito às ofertas do Cras. O assessoramento técnico estadual enfrentava ainda dificuldades com a distinção dos dois campos protetivos, a proteção básica e a especial. A complexidade e precariedade das condições sociais e a recorrência de situações de violações de direitos nos territórios dos Cras pareciam questionar a especificidade dos públicos dos dois níveis de proteção e a funcionalidade daquela separação das ofertas.

As secretarias estaduais de Minas Gerais e do Paraná tampouco produziram normativas ou orientações próprias para o Paif, mas ambos os estados também deram início ao cofinanciamento estadual. Em Minas Gerais, a principal iniciativa de apoio à implementação dos serviços socioassistenciais diz respeito à criação do Piso Mineiro de Assistência Social, em 2010, em cumprimento ao Pacto de Aprimoramento e Gestão. Segundo Brandão (2015, p. 49), a universalização dos repasses a todos os municípios foi atingida em 2013, mas a irregularidade e o caráter não automático das transferências marcaram a sua operacionalização.

Para a maioria dos municípios, o repasse estadual era pouco expressivo: menos de 10%, em relação ao gasto total em assistência no ano de 2013 (Brandão, 2015, p. 66). A utilização do recurso seria livre, podendo ser alocado pelo município em serviços do Suas ou situações emergenciais. Em 2015, e seguindo o formato nacional, foram criados os pisos fixo e variável.⁹

No Paraná, a instituição do Piso Paranaense de Assistência Social, em 2013, também teve como objetivo o cofinanciamento estadual de serviços, programas e benefícios da Assistência Social. A ausência de orientações referentes ao Paif e ao Paefi, entretanto, não sinalizou um alinhamento com as diretrizes nacionais, mas, ao contrário, representou uma adaptação visando salvaguardar e mobilizar recursos tendo em vista objetivos e metas próprias. De fato, também em 2013, o governo de estado lança o Programa Família Paranaense, com o objetivo de combater a pobreza e promover a emancipação social das famílias em situação de alta vulnerabilidade. Inspirado em experiências internacionais, e especialmente no programa Chile Solidário, o programa paranaense adotou como principal estratégia o acompanhamento familiar de um número limitado de famílias em extrema vulnerabilidade. A família deveria aderir a um plano de ação assentado na identificação das habilidades individuais de cada um de seus membros, estabelecendo metas a serem cumpridas ao longo de um período de até dois anos. As metas deveriam incluir acesso a serviços básicos e capacitação profissional, identificados a uma rede de oportunidades, de forma a se construir a “porta de saída” para as famílias atendidas pelo Programa Renda Família Paranaense. Para apoiar a implementação, que mobilizava os profissionais dos Cras e Creas, a secretaria de estado lançou, em 2017, o guia de acompanhamento familiar do Programa Família Paranaense, “destinado aos profissionais da assistência social dos municípios, aqui denominados como técnicos de referência da família, e que são responsáveis pelo acompanhamento familiar”. O guia afirmava que a metodologia tinha “convergência com o trabalho social realizado com as famílias, previsto no Sistema Único de Assistência Social (Suas) e executado no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi)” (Paraná, 2017, p. 4). Em que pese a declarada convergência, o modelo de acompanhamento estadual contava com objetivos e condicionalidades próprias e apoiava-se em instrumental metodológico bastante distinto dos propostos pelo nível federal.

Entre os municípios pesquisados, Belo Horizonte representou uma experiência de coordenação intramunicipal também alinhada às diretrizes nacionais do Paif, mas acolhendo adaptações relevantes. O município contou com material próprio de orientação técnica, produzido pela equipe municipal responsável pelo serviço.

9. Sobre os pisos fixo e variável como modalidades de transferências intergovernamentais de recursos, ver o capítulo 6, de Mesquita, Paiva e Jaccoud, neste volume.

Um primeiro caderno metodológico foi publicado em 2007, seguido, em 2013, por um novo esforço de consolidar subsídios sobre o tema e orientar a implementação do Paif. Apesar de inspirado pelas diretrizes emanadas do nível federal, a gestão municipal deu ênfase aos conteúdos específicos da assistência social, relegando o papel intersetorial da política e, mais especificamente, do Paif. No caso de Belo Horizonte, a expansão dos Cras (em número de 33 no ano de 2015), coincidiu com a implementação do Programa BH Cidadania, ambiciosa estratégia de planejamento territorial e ação intersetorial. É nesse contexto que os documentos elaborados pela gestão municipal de assistência social afirmam a especificidade das responsabilidades protetivas da assistência social, com destaque às ações de fortalecimento de vínculos e enfrentamento das vulnerabilidades relacionais. Empenhando-se em discernir as atividades próprias da política, as orientações técnicas enfatizaram a prática do trabalho social com famílias no processo de trabalho no Paif, desdobrado em atendimento e em acompanhamento com o desenvolvimento de um plano familiar. A normativa de 2013 adere ao instrumental de acompanhamento das famílias elaborado e divulgado em 2013 pelo governo federal, o *Prontuário Suas*.

Entre os municípios que desenvolveram normativas e instrumentos próprios, Curitiba apresenta uma trajetória que evidencia a influência das preferências do gestor local na condução das ofertas socioassistenciais. Em 2009, no contexto em que o governo federal discutia com a CIT a normatização dos serviços previstos na PNAS, entre eles o Paif, o município de Curitiba lançou um programa novo a ser implementado nos Cras. Refletindo em nível municipal a experiência estadual do Família Paranaense, o Programa Família Curitibana propunha a adoção de uma estratégia de atendimento baseada na assinatura de um termo de adesão com fixação de metas a serem alcançadas pela família em um período de dois anos. Ainda em 2009, a gestão municipal lançou documento destinado a orientar a ação dos dezenove Cras existentes, onde não se fazia referência ao Paif (Curitiba, 2009). O documento apresentava um conjunto de instrumentos, questionários e formulários próprios a serem utilizados pelas equipes dos Cras em suas ações, definidas como de acompanhamento familiar; ações socioeducativas com grupos de capacitação profissional; inserção produtiva; e ações intersetoriais. Em 2012, com a mudança na administração da cidade, adota-se novo protocolo de gestão dos Cras (Curitiba, 2012). Contando então com 45 Cras, a gestão municipal elaborou um documento orientador seguindo o padrão adotado pela tipificação nacional, incluindo a oferta do Paif e seu desdobramento em ações de atendimento e acompanhamento familiar realizadas por meio de intervenções particularizadas ou coletivas. A publicação também relacionava os formulários e demais instrumentos a serem utilizados pelas equipes dos Cras. A preocupação com a intersetorialidade ganha igualmente relevo, como expressa a iniciativa de estruturação de uma rede intersetorial voltada ao atendimento às crianças, com reuniões periódicas e protocolos envolvendo a saúde, a educação e a assistência social, além de conselhos tutelares e sistema de justiça.

Os esforços de coordenação estaduais e intramunicipais estudados acompanham ou minimamente dialogam com as orientações nacionais, indicando a efetividade dos instrumentos mobilizados para a coordenação intergovernamental do Paif. Observou-se que as adaptações em torno das normativas federais foram múltiplas, envolvendo ambas as esferas, estadual e municipal. As variantes nas formas de apropriação das regras nacionais podem ser motivadas por compreensões diferenciadas a respeito das finalidades e entregas da política pública, como é o caso dos estados do Rio de Janeiro ou do Paraná, e do município de Curitiba. Mesmo quando partilham pressupostos e concepções de estratégias para a implementação, o esforço de traduzir, sistematizar e operar as diretrizes e orientações nacionais pode aportar ênfases específicas que dialogam com a trajetória local da política e a conjuntura em que ocorre a implementação, como foi observado no caso de Belo Horizonte. Estratégia de abstenção pode ser identificada na trajetória de Minas Gerais. No Pará, a atuação proativa da equipe técnica foi capaz de dar forma e corpo à coordenação estadual, ainda que confrontada às interpretações diversas oriundas dos municípios.

6 O PAIF E OS TERRITÓRIOS

As recentes investigações sobre a forma como as políticas se concretizam no território vêm enfatizando que os elementos institucionais não atuam sozinhos. Os estudos sobre implementação vêm desvelando aspectos relevantes nos processos de formulação e execução, dando crescente ênfase à dinâmica da coordenação e ao comportamento das burocracias. Contudo, ainda há poucos estudos sobre o papel ativo dos diferentes contextos sociais e espaciais nas mudanças sofridas pelas políticas nos territórios. Como lembram Torres, Marques e Bichir (2006), as políticas sociais, seja na formulação ou na implementação, normalmente não levam em consideração a distribuição desigual dos grupos sociais no território. Reconhecendo a existência de uma dimensão verdadeiramente espacial nas condições de vida, os autores enfatizam a diversidade dos agravos a que as populações estão submetidas, bem como das redes sociais em que estão inseridas. O território ganha, assim, densidade como condicionante das vulnerabilidades e pode atuar sobre a forma como as políticas são implementadas. A influência exercida pelos contextos sociais e espaciais locais na implementação da política pode ser sentida na ação das burocracias, bem como na escolha de diferentes caminhos de implementação. Podem estimular a apropriação e adaptação da ação proposta à realidade encontrada ou, ao contrário, reforçar desigualdades com suas ofertas (Lotta e Pavez, 2010).

No caso do Paif, as características do território e das demandas ali formuladas têm sido destacadas, tanto na PNAS e demais normativas do Suas, como nas orientações específicas para aquele serviço. De acordo com a PNAS, a territorialização é um dos dois eixos estruturantes do Suas, ao lado da matricialidade sociofamiliar.

Aquele eixo detém três funções: dotar de capilaridade a política e permitir o acesso das populações em contexto de maior vulnerabilidade; garantir o acesso da população aos direitos sociais pela via da mobilização das demais políticas e da rede de ofertas de serviços; e propiciar o fortalecimento dos vínculos comunitários, potencializando as redes sociais e o convívio coletivo, entendidos como fatores relevantes no enfrentamento da vulnerabilidade das famílias e territórios. Contudo, no caso do Paif, esta pesquisa relevou que, para além das estratégias de acesso à família, ação intersetorial e fortalecimento da integração social no território, é principalmente a dinâmica sociológica das comunidades e territórios e suas tensões que vêm interrogando aquele serviço em seu cotidiano.

O território é lócus de implementação da política de assistência social. Segundo a PNAS, esta política pública organiza “intervenções [que] se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios”, onde se apresentam situações de vulnerabilidades e riscos sociais alarmantes, precária presença do Estado e presença de “setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas – população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência” (Brasil, 2004, p. 16). O Cras deve, assim, ser instalado em áreas de maior vulnerabilidade social, e atuar tendo como referência um território. Esta normativa vem tendo efetividade na implementação da política, como tem sido revelado por pesquisas sobre a localização dos Cras (Brasil, 2014).

Nas orientações técnicas, a abordagem sobre o território valoriza tanto a proximidade das equipes do Paif com as famílias, como a mobilização de diferentes ofertas públicas em prol da garantia de direitos e oportunidades. Recuperando a diretriz de proatividade do Paif, a Orientação Técnica de 2012 ressalta a necessidade de cada equipe técnica “tomar iniciativa, promover ações antecipadas ou imediatas frente a situações de vulnerabilidade ou risco social, vivenciadas pelas famílias ou territórios, não esperando que a demanda ‘bata à sua porta’.” (Brasil, 2012a, p. 10). Para este fim, várias estratégias foram desenvolvidas, tais como busca ativa nos territórios, equipes volantes, Cras rurais e Cras itinerantes, e divisão do território do Cras em áreas menores associadas a um técnico de referência específico.

O esforço das equipes dos Cras em dialogar com representantes de outras políticas sociais presentes no território foi observado no estudo. Iniciativas de ações intersetoriais, em especial com relação à educação e à saúde, se revelaram frequentes, incluindo, nos casos bem-sucedidos, a fixação de calendários de reuniões, fluxos de atenção e mesmo protocolos de compromisso. Contudo, na maioria dos casos, a articulação intersetorial permanece incipiente. São frequentes os relatos de dificuldades em estabelecer conexões que ultrapassem as relações pessoais, baseadas em afinidades ou confiança entre profissionais, e há queixas de ausência das demais

políticas nos territórios, em especial no caso da saúde. Os dados do Censo Suas 2017 indicam que as ações de articulação não estão consolidadas: em uma base de 8.292 Cras respondentes, 14,9% declaravam encaminhar usuários para serviços de educação e saúde, e 15,4% para serviços relacionados a trabalho e emprego. Os percentuais de realização de reuniões periódicas com serviços de educação, saúde e trabalho e emprego eram de 7,6%, 7,3% e 3,3%, respectivamente.

O fortalecimento dos vínculos comunitários e a potencialização das relações de vizinhança e redes sociais de apoio também estão inscritos entre os objetivos deste serviço. A publicação de 2012 ressalta a relevância de imprimir caráter cultural às ações do Paif, de modo a se explorar a identidade cultural local, valorizar as famílias e seus territórios, fortalecer o sentimento de pertencimento da comunidade e estreitar os laços sociais entre seus membros. Mas, nos Cras pesquisados, atividades deste cunho eram pouco frequentes, assim como pouco regulares as iniciativas de discussão coletiva dos problemas mais comuns experimentados pelas famílias, favorecendo a ampliação de vínculos sociais e comunitários. Cabe ressaltar, contudo, que a execução do Paif, como das demais atividades dos Cras, vem se dando em territórios vivenciados como de risco (Kowarick, 2009), quando não abertamente conflagrados. De fato, em muitos territórios, a sociabilidade de vizinhança adensada pode dar suporte a um conjunto de trocas e solidariedades. A pesquisa de campo encontrou vários exemplos de ajudas recíprocas e dinâmicas de solidariedade ativas a partir dos grupos do Paif ou do SCFV. Contudo, a vivência em territórios ocupados por tráfico ou milícias é frequente nas áreas onde estão localizados os Cras. Entre os 8.240 Cras que compuseram a base do Censo Suas 2017, 66,7% declararam a presença, no território, de conflito e violência vinculado ao tráfico de drogas, enquanto 43% relataram altos índices de criminalidade.

O tráfico, estando ou não acompanhado pela violência, impõe-se como um poder presente, e muitas vezes incontestado, em territórios de atuação dos Cras. Na pesquisa, o relato sobre a existência de grupos de poder armados ocorreu na maioria dos Cras visitados e em todos os estados. Em certos territórios, os profissionais não conseguem adentrar em determinadas áreas, cujo acesso é controlado pelo tráfico de drogas. Em outros, os acessos são garantidos como concessões feitas aos profissionais, em reconhecimento à relevância de sua atuação em favor das famílias locais. Várias narrativas se referem à existência de linhas divisórias no território impostas pelo conflito entre frações criminosas, dificultando a livre circulação de pessoas e chegando a impossibilitar a ida ao Cras por adolescentes ou famílias moradoras em determinadas zonas.

As entrevistas relataram exemplos da difícil adaptação das comunidades ao controle do tráfico, que opera como instituição que organiza e, em alguns casos, pacifica territórios. Mesmo na ausência de conflitos e altos índices de criminalidade,

a convivência com uma sociabilidade violenta perpassa quase todas as dimensões da vida nestes territórios e nelas interfere (Silva, 2008), alcançando as formas de ofertas dos serviços públicos. A presença de poderes ilegais e/ou de sociabilidades tensionadas por formas variadas de violência reflete diretamente na dinâmica dos serviços sociais e impõe desafios expressivos, mas ainda pouco problematizados, no campo das políticas públicas.

Os dados levantados pela pesquisa de campo permitiram propor a hipótese de que o Paif venha se adaptando às características dos territórios onde estão instalados os Cras, constringendo as possibilidades de realização das atividades e moldando perfis de atuação distintos. Identificamos quatro tipos de territórios onde encontramos associações a certos traços diferenciáveis na oferta de Paif. São eles: territórios de ocupação antiga; territórios de alta densidade populacional em periferias urbanas; territórios de alta vulnerabilidade social; territórios centrais com presença ostensiva do tráfego. Os dados de que dispomos são tão somente das entrevistas realizadas com as equipes do Paif, e de seu relato sobre o território de atuação. Nas metrópoles e nas cidades de grande e médio porte, os Cras estão referenciados administrativamente a grandes áreas, geralmente integradas por vários bairros. Estes territórios administrativos provavelmente são compostos por distintas zonas, com perfis socioeconômicos distintos. Trabalhamos, assim, com a hipótese de que o perfil do território traçado pelos entrevistados, quando confrontados à questão apresentada na pesquisa de campo, relaciona-se ou à área mais próxima ou àquela de onde eles recebem maiores demandas.

Foram identificados como territórios de ocupação antiga aqueles que emergem nos relatos dos profissionais do Paif como sendo áreas urbanas cuja ocupação ocorreu há várias décadas, onde a infraestrutura urbana penetrou por meio da instalação de serviços de saneamento básico e calçamento de ruas, e onde os moradores são majoritariamente proprietários de suas casas. Nessas localidades, os participantes das atividades do Cras são conhecidos entre si, e há relação de vizinhança prévia ou potencial. A vulnerabilidade social descrita está vinculada sobretudo ao desemprego e aos conflitos familiares, frequentemente associados nos relatos dos profissionais. Altas taxas de desemprego do chefe da família ou dos pais impactam nas relações familiares e ampliam o potencial de uso de álcool e violência. Este contexto favorece a identidade do Paif como ação de acompanhamento familiar e o entendimento de que a vulnerabilidade relacional deve ser enfrentada por mudanças de comportamento. As oficinas de convivência ou grupos do Paif enfrentam ali dificuldades para serem realizadas.

Os territórios de alta densidade populacional, em periferias urbanas pouco consolidadas, são associados a grande concentração de extrema pobreza e pobreza, baixa taxa de atividade econômica dos membros adultos das famílias, em

especial as mulheres, precariedade de infraestrutura urbana e de acesso a serviços públicos. Estes territórios pobres concentram famílias onde “falta tudo”, de alimentos a banheiro ou gás de cozinha. As famílias recorrem ao Cras em busca de acesso ao PBF e a cestas básicas, e, desde que chegam, já são identificadas como “famílias Paif”. Não há adesão ao acompanhamento familiar nem por parte das famílias, nem dos técnicos. Isto foi observado mesmo no Rio de Janeiro, onde há forte associação entre Paif e ação de acompanhamento familiar. Nos territórios de periferias com alta densidade populacional, é o SCFV que atrai as famílias, dada a ausência de ofertas sociais ou culturais no território. As atividades coletivas são atraentes: “o que é ofertado tem adesão”. As equipes consideram que, além das atividades de socialização e integração, as ações de orientação e informação no SCFV são relevantes devido à falta de conhecimento, motivação e perspectivas das famílias e, em especial, dos jovens. As equipes operam o Paif principalmente através de atendimentos, e requerem integração das demais políticas no território, sem encontrar retaguarda. Relatam que as demais políticas ou não são acolhedoras, ou não conseguem executar as demandas.

Como territórios de alta vulnerabilidade social foram identificados aqueles próximos a lixões ou em áreas de ocupação recente. Carentes de qualquer infraestrutura urbana, são zonas de risco para ocorrência de enchentes e epidemias, e detêm altos índices de insuficiência alimentar e uso de drogas. Com frequência, são territórios sob controle de lideranças, conhecidas pelas equipes do Cras e com as quais estas muitas vezes precisam negociar para ter acesso à comunidade. As demandas das famílias são dirigidas ao PBF e, sobretudo, aos benefícios eventuais: cestas básicas, auxílios nascimento e funeral, ou bens emergenciais como colchões, roupas ou móveis. Os usuários “aparecem espontaneamente”, e têm resistência às atividades coletivas ou individuais do Paif. Também procuram o Cras buscando acessar outros serviços, como vaga em creche ou procedimentos em saúde. O Paif, neste contexto, assume sobretudo o formato de atendimentos. As equipes expressam, com maior frequência, julgamentos de valores sobre os usuários, bem como uso de critérios discricionários para avaliação da situação e mérito da família.

Por fim, há os territórios em áreas centrais (ou ao menos não configuradas como periferias urbanas) e com presença ostensiva do tráfico. Os casos foram encontrados em quatro estados, e se caracterizavam como territórios com fácil acesso a áreas centrais ou bem urbanizadas da cidade. Os relatos das equipes faziam referência a altas taxas de mortes violentas, e a grupos em conflito controlando a circulação na região. A demanda sobre o PBF tende a ser pequena, por já plenamente atendida e pelo conhecimento dos beneficiários sobre as regras e procedimentos referentes ao benefício. O Cras é frequentemente procurado para apoiar demandas dirigidas a outros serviços sociais, mas, à diferença dos demais territórios, as demandas se voltam sobretudo para a juventude. As equipes são

confrontadas com a necessidade de ofertar opções para os adolescentes e jovens, incluindo os assediados pelo tráfico. Não conseguem mobilizar, contudo, serviços de retaguarda, seja em esporte, cultura ou formação profissional.

A pesquisa de campo permitiu identificar variados contextos socioespaciais que atravessam a implementação do Paif, influenciando os caminhos para essa efetivação e a ação das burocracias e enfraquecendo, na ponta, os esforços de adesão aos instrumentos de coordenação. Não há padrões de respostas do Paif, mas se podem observar tendências que respondem às diferentes características dos territórios. As demandas das famílias e os diferenciais em termos de vulnerabilidades e violações de direitos impõem desafios ao trabalho das equipes do nível local de governo e induzem reorientações e adaptações de normativas e orientações, a despeito de seus instrumentos de coordenação.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura vem apontando que o poder de decisão local é reduzido em políticas nacionalmente reguladas. A coordenação exercida pelo nível central de governo imporia limitações à autonomia decisória dos governos locais, incluindo objetivos, prioridades na alocação do gasto e estratégias de implementação. Os dados empíricos aqui explorados reforçam a interpretação de que as decisões de estados e municípios, no caso da política de assistência social, estiveram fortemente influenciadas pela coordenação intergovernamental efetuada em nível federal, bem como pelos instrumentos mobilizados. Contudo, a pesquisa revela igualmente que: *i*) as iniciativas de coordenação intergovernamental extrapolam os esforços do governo federal; e *ii*) o processo de implementação, dotado de complexidade inclusive pelo seu diálogo direto com os territórios, realiza adaptações relevantes que afetam os resultados das políticas, devendo ser considerados pelos instrumentos de coordenação nos três níveis de governo.

Três aspectos podem sintetizar os achados do estudo. Em primeiro lugar, quanto aos instrumentos de coordenação acionados pela esfera federal, observou-se que eles impulsionaram a convergência na execução do Paif e permitiram resultados mais homogêneos na atuação dos governos subnacionais. O capítulo analisou tanto os instrumentos gerais de coordenação do Suas como os instrumentos de coordenação específicos para o Paif. A definição de um padrão nacional para a execução local do serviço avançou para além dos incentivos financeiros e das normativas, e se desdobrou em orientações técnicas. Observou-se a influência dos instrumentos de coordenação intergovernamental mobilizados pelo governo federal, nas diferentes regiões do Brasil e nos mais diferentes contextos regionais e institucionais.

Em segundo lugar, o estudo revelou várias possibilidades de adaptação dos níveis subnacionais às regras de execução, aos arranjos de financiamento e aos padrões adotados pelas normativas e orientações nacionais. Observaram-se esforços de coordenação

realizados por estados com relação aos municípios, em geral respeitando-se os limites dados pela normatização federal referentes ao Paif, serviço permanente e obrigatório no âmbito do Suas. As iniciativas de coordenação estaduais e intramunicipais buscaram construir uma articulação com as orientações e o padrão de financiamento instituído pelo MDS para os serviços do Suas, mesmo quando introduziam inovações e interpretações divergentes relacionadas às ofertas, suas finalidades, metodologias ou instrumentos técnicos. Da mesma forma, a pesquisa confirmou a existência de esforços de coordenação intramunicipais com relação a sua rede de Cras e à equipe técnica de Paif. Três variáveis foram identificadas como influenciando nas formas de apropriação das regras nacionais pelos níveis subnacionais: além das preferências políticas dos gestores, a trajetória local das ofertas socioassistenciais e a presença de instrumentos próprios de coordenação.

Por fim, o estudo permitiu avaliar que a dimensão sociológica do território também impõe adaptações aos instrumentos de coordenação. Quanto a este último ponto, o estudo distinguiu quatro tipos de territórios: *i*) de ocupação antiga; *ii*) de alta densidade populacional em periferias urbanas menos estruturadas; *iii*) de alta vulnerabilidade social; e *iv*) territórios centrais com presença ostensiva do tráfico. Em cada um destes contextos espaciais, as vulnerabilidades ganham diferentes características, que se expressam ao Paif e a suas equipes técnicas na forma de demandas, mobilizando interpretações sobre o público-alvo e favorecendo a reinterpretação de normativas e orientações de trabalho. Ou seja, em termos analíticos e operacionais, há relevância em distinguir a implementação das políticas sociais face a contextos territoriais diferenciados de escassez e de conflitos.

As conclusões são provisórias e devem ser confirmadas pelo aprofundamento de pesquisas, mas sugerem hipóteses a serem mais bem consideradas nos estudos sobre coordenação e sobre implementação de políticas sociais. Três eixos podem ser destacados, visando ao aprofundamento desta agenda de pesquisa. O primeiro diz respeito às possibilidades de a coordenação nacional e seus instrumentos incorporarem aspectos territoriais e características de contextos da implementação. A relação entre as demandas e as ofertas é todo um tema a ser aprofundado nos estudos sobre coordenação, formulação e implementação de políticas sociais em contextos de alta desigualdade social e territorial. O segundo eixo se refere às variantes nas formas de apropriação das regras nacionais, sejam motivadas por compreensões ou preferências diferenciadas a respeito das finalidades e entregas da política pública, por experiências prévias na política setorial que antecede a política nacional, ou por diferentes formas de atuação dos estados em seu papel na formulação e coordenação intergovernamental. Considerando-se a heterogeneidade do corpo de funcionários estaduais da assistência social, caberia investigar em que medida o perfil e a inserção institucional das equipes técnicas de orientação e supervisão das secretarias estaduais (e também municipais) de assistência

social influenciam o formato que a coordenação intergovernamental assume. O terceiro tema, relacionado ao efeito das mudanças institucionais na ação pública, incentiva a análise da convergência ou concorrência de instrumentos mobilizados nas diferentes camadas de coordenação, resultando em reforço ou em competição mútua entre os níveis de governo e seu impacto na produção das políticas sociais.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.
- ABRUCIO, F.; FRANZESE, C; SANO, H. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In: Estado, instituições e democracia*. Brasília: Ipea, v. 1, p. 177- 212, 2010.
- AGRANOFF, R. Intergovernmental policy management: cooperative practices in federal systems. *In: PAGANO, M. A.; LEONARDI, R. (Eds.). The dynamics of federalism in national and supranational political systems*. New York: Palgrave Macmillan, p. 248-283, 2007.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ARRETCHE, M. (Org). **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, Editora Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, M.; VASQUEZ, D.; GOMES, S. As relações verticais na Federação: explorando o problema da descentralização. *In: ARRETCHE, M. (Org). Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, Editora Fiocruz, 2012.
- BANTING, K. Social Citizenship and Federalism: is a Federal State a contradiction in terms? *In: GREER, S. (Ed.). Territory, democracy, and justice*. Regionalism and Federalism in western democracies. London: Pallgrave Macmillan, 2006.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte; Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Metodologia de trabalho com famílias e comunidades nos Núcleos de Apoio à Família – NAF** (Centro de Referência de Assistência Social). Belo Horizonte: PBH, 2007.
- _____. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte; Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família**. Belo Horizonte: PBH, 2013.

BICHIR, R; BRETTAS, G.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: the social assistance policy in the city of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, 2017.

BRANDÃO, M. P. A. S. **O cofinanciamento na prestação dos serviços socioassistenciais**: uma análise dos repasses do Piso Mineiro de Assistência Social (2011-2014). 2015. Monografia (Graduação) – Fundação João Pinheiro, Minas Gerais, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social 2004, Norma Operacional Básica (NOB/Suas)**. Brasília: MDS, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/33krSUX>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica NOB/Suas**: construindo as bases para a implantação do sistema único de assistência social. Brasília: MDS, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas sobre o Paif**. Brasília: MDS, 2012a. v. 1. Disponível em: <https://bit.ly/38pSaZ7>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas sobre o Paif**. Brasília: MDS, 2012b. v. 2. Disponível em: <<https://bit.ly/2LKY4u9>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas** – Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho: Acessuas Trabalho. Brasília: MDS, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Avaliação da localização dos Cras em relação à cobertura da população na linha de extrema pobreza utilizando o sistema de informações geográficas**: estudo para o estado da Paraíba. Brasília: Sagi, 2014. (Estudo Técnico, n. 3).

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Cadernos de orientações**: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – articulação necessária na proteção.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. **Protocolo de Gestão dos Centros de Referência da Assistência Social**. Curitiba: PMC, 2009.

_____. Prefeitura Municipal de Curitiba. Fundação de Ação Social. **Protocolo de Gestão dos Cras de Curitiba**. Curitiba: PMC; FAS, 2012.

FRANZESE, C. **Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos Sistemas de Políticas Públicas**. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

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

JACCOUD, Luciana. Coordenação intergovernamental e territórios no SUAS: o caso do Paif. *In*: LOTTA, Gabriela (org). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. O Suas na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos**, v. 36, n. 108, p. 37-53, 2017.

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.

KOWARICK, L. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Editora 24, 2009.

LIMA, H. **O modelo de proteção social básica do Suas e seus desafios à garantia dos direitos**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LOTTA, G.; PAVEZ, T. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, 2010.

MESQUITA, A. C.; MARTINS, R.; CRUZ, T. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Brasília: Ipea, mar. 2012. (Texto para Discussão, n. 1724).

MONTAGNER, P.; MULLER, L. H. (Orgs.). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate: inclusão produtiva urbana – o que fez o Pronatec/ Bolsa Formação entre 2011 e 2014**, Brasília, n. 24, 2015.

PARANÁ. Secretária de Estado da Família e Desenvolvimento Social do Estado do Paraná. **Acompanhamento familiar: guia de orientações**. Curitiba: SEFDS, 2017.

PEREIRA, G.; LOTTA, G.; BICHIR, R. Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal: o caso das supervisões de assistência social da cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 3, n. 1, p. 286-311, jun. 2018.

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

POLTON, D. La gouvernance des systèmes de santé et d'assurance maladie, une perspective internationale. **Regards**, n. 52, p. 175-185, 2017.

RIBEIRO, J. M.; MOREIRA, M. A crise do federalismo cooperativo nas políticas de saúde no Brasil. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 40, n. especial, p. 14-24, dez. 2016.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro. **Acompanhamento familiar na política de assistência social: uma proposta de metodologia para o estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: SEASDH, 2011.

RIZZOTTI, M. L. CapacitaSuas: estabelecimento de relações e aproximação de distâncias. *In*: VILAS BOAS *et al.* (Orgs.). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate: os desafios da educação permanente do Suas**. n. 22, p. 10-21, 2015.

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

SEGATTO, C.; ABRUCIO, F. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 65, p. 411-429, 2016.

SILVA, L. A. (Org.). **Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

SILVA, A. L. 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. 1167-92, 2015.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

TORRES, H.; MARQUES, E.; BICHIR, R. Políticas públicas, pobreza urbana e segregação residencial. *In*: CUNHA, J. M. P. (Org.). **Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação**. Campinas: Nepo/Unicamp, p. 231-252, 2006.

