

Título do capítulo	CAPÍTULO 8 – O PROBLEMA DA COORDENAÇÃO FEDERATIVA NO ÂMBITO DO SUAS: UMA ANÁLISE DOS PACTOS DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO
Autores(as)	José Geraldo Leandro
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9/cap8
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.

O PROBLEMA DA COORDENAÇÃO FEDERATIVA NO ÂMBITO DO SUAS: UMA ANÁLISE DOS PACTOS DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO

José Geraldo Leandro

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo analisa os pactos intergovernamentais de aprimoramento da gestão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), estabelecidos entre 2006 e 2017, como mecanismos de coordenação federativa. Trata-se de documentos elaborados e pactuados por representantes dos três níveis de governo, no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que estabelecem princípios, prioridades e metas a serem implementadas/alcançadas, inicialmente no período de dois anos e, a partir de 2010, no período de quatro anos pelos entes federados, visando ao desenvolvimento aprimorado do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Cabe esclarecer que há dois tipos distintos de pactos: os Pactos de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal, estabelecidos em 2006, 2010, 2013 e 2017; e o Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal, estabelecido unicamente em 2013.

Do ponto de vista teórico, o estudo dos pactos intergovernamentais está inserido, de maneira geral, no conjunto de produções cuja preocupação central é a dinâmica das relações intergovernamentais no âmbito dos estados federados e seus impactos sobre os processos de formulação e implementação das políticas públicas. De maneira específica, estamos abordando, analiticamente, as características de um dos mecanismos de coordenação da atuação de distintos níveis de governo no processo de implementação de políticas nacionais que pressupõem partilha e compartilhamento de responsabilidades entre eles – objeto que já foi amplamente debatido (teórica e empiricamente) pela literatura internacional, mas que carece de exemplificações no caso brasileiro. No que diz respeito à importância empírica do objeto, podemos dizer que os pactos de aprimoramento são um dos importantes mecanismos de coordenação utilizados no âmbito do Suas, cujas análises sistemáticas sobre suas respectivas plausibilidades e efetividades ainda são escassas. Neste sentido, o exercício aqui empreendido pretende contribuir, também, com o contínuo processo de aprimoramento das formas utilizadas para promover aproximação, integração e responsabilização dos níveis de governo no processo de produção desta política.

Operacionalmente, o trabalho consistiu na sistematização e análise dos processos de constituição dos referidos pactos, seus conteúdos e respectivas efetividades. Para tanto, lançou-se mão dos seguintes procedimentos: *i*) pesquisa documental (leitura, sistematização e análise de documentos públicos); *ii*) entrevistas semiestruturadas, com atores ligados à gestão da assistência social nos três níveis de governo; além de *iii*) observações e registros das reuniões da CIT.

Cabe explicitar terem sido consideradas 22 entrevistas realizadas entre 2015 e 2017, com gestores e ex-gestores da política de assistência social dos três níveis de governo. Mais especificamente, são dez entrevistas com gestores que atuaram no governo federal (secretários nacionais de assistência social, gerentes e coordenadores); sete entrevistas com gestores que atuavam nos governos estaduais de quatro Unidades da Federação – UFs (secretários, gerentes e técnicos); e cinco entrevistas com gestores que atuavam no nível municipal (secretários, gerentes e técnicos). Salienta-se que, em sua maior parte, os gestores foram entrevistados com foco em suas respectivas atuações em um dos níveis de governo; contudo, uma parte deles – em especial aqueles que atuaram no âmbito do governo federal – tiveram experiências na gestão de mais de um nível, tendo contribuído com informações também de outros cargos e funções que ocuparam. Além disso, alguns atuaram ainda nas diretorias dos atores coletivos de representação dos estados (Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado da Assistência Social – Fonseas) e dos municípios (Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – Congemas) ao longo de suas respectivas trajetórias profissionais.

No que diz respeito à pesquisa e análise documental, trabalhamos centralmente com quatro resoluções da CIT;¹ uma resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS);² e duas portarias do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS),³ que dispõem sobre os pactos de aprimoramento da gestão no setor; um documento que sintetiza a avaliação do pacto de aprimoramento da gestão dos estados e do Distrito Federal, elaborado pelo Fonseas (2010); e outro documento de avaliação do pacto de aprimoramento dos municípios (Brasil, 2018), elaborado pelo Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (DGSuas), da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Além destes documentos, analisamos a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) de 1993 (Brasil, 1993); as Normas Operacionais Básicas (NOB)/Suas 2005 (Brasil, 2005) e 2012 (Brasil, 2012); e a Lei nº 12.435/2011 (Brasil, 2011).

1. Resolução/CIT nº 5, de 15 de setembro de 2006 (Brasil, 2006); Resolução/CIT nº 3, de 18 de abril de 2007 (Brasil, 2007b); Resolução/CIT nº 17, de 18 de novembro de 2010 (Brasil, 2010); Resolução/CIT nº 16, de 3 de outubro de 2013 (Brasil, 2013a).

2. Resolução/CNAS nº 2, de 16 de março de 2017 (Brasil, 2017).

3. Portaria/MDS nº 350, de 3 de outubro de 2007 (Brasil, 2007a); Portaria/MDS nº 150, de 18 de julho de 2013 (Brasil, 2013b).

Além desta introdução e das considerações finais, este capítulo contém mais três seções. Na seção 2, partimos de uma discussão teórica sobre as características das relações intergovernamentais no âmbito de estados federados, localizamos em tal debate a necessidade de coordenação federativa da PNAS e abordamos a utilização dos pactos de aprimoramento da gestão desta política como um dos mecanismos utilizados pelos gestores para consolidar o Suas no país. Na seção 3, abordamos, de forma analítica, o conteúdo dos documentos que tratam dos pactos dos estados e do Distrito Federal e os dados do Censo Suas sobre o cumprimento das prioridades e metas estabelecidas. Ao final da seção 3, apresentamos dois quadros síntese: um sobre as alterações na conceituação do pacto entre 2006 e 2010 e outro sobre as prioridades nacionais estabelecidas e as alterações que estas sofreram entre 2006 e 2017. Na seção 4, tratamos especificamente do pacto de aprimoramento da gestão dos municípios, um instrumento que foi elaborado mais recentemente e que tem conteúdo bem objetivo, focado particularmente nas metas a serem alcançadas pelos entes municipais – considerando seus respectivos portes – no âmbito da gestão do Suas. Assim como na seção anterior, que trata dos estados, essa seção apresenta um conjunto de dados sobre o cumprimento das metas por parte dos municípios.

Por fim, argumentamos a favor das evidências de que: os processos de estruturação, os conteúdos, as responsabilidades e as motivações do processo de elaboração do pacto de aprimoramento da gestão estadual são distintos daqueles que impulsionaram o pacto de aprimoramento da gestão municipal. No caso dos estados, os pactos representaram esforços para trazer tal nível de governo para dentro do Suas e houve baixa efetividade destes enquanto instrumentos de coordenação. Com o pacto de gestão dos municípios, a intenção era possibilitar ao Suas avançar, já que o governo federal, ao longo da primeira década dos anos 2000, lançou mão de outros instrumentos de coordenação federativa, os quais possibilitaram a adesão exitosa e bons resultados no desenvolvimento da política em âmbito municipal.

2 O PACTO DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO COMO INSTRUMENTO DE COORDENAÇÃO DO SUAS: LOCALIZAÇÃO TEÓRICA E EMPÍRICA

Ao tratar de relações intergovernamentais, Wright (1974) e Cameron (2001) se referiram didaticamente ao amplo conjunto de interações (políticas, fiscais e administrativas) existentes entre: *i*) os estados nacionais e suas subunidades regionais e locais; *ii*) as subunidades regionais com as locais; *iii*) as relações entre as subunidades regionais; e *iv*) também entre as locais, sendo os estados constitucionalmente federados ou não. Ou seja, as relações entre os níveis de governo se configurariam tanto em função das determinações constitucionais que estabelecem as federações, criando governos regionais e locais com distintos níveis de autonomia, quanto por meio de arranjos de outra ordem, requeridos em função do desenvolvimento

prático das relações administrativas, fiscais e políticas internas de cada país, mesmo se tratando de estados unitários.

Apesar de este ser, atualmente, um ponto quase pacífico da literatura especializada, entendemos como necessário iniciar o trabalho esclarecendo que, embora fortemente influenciado e, até certo momento, restringido ao conjunto teórico voltado ao tema das relações federativas, o campo e o objeto de estudos denominado “relações intergovernamentais” não se restringe às questões relacionadas ao federalismo (Wright, 1974). Trata-se, na verdade, de uma questão notoriamente mais ampla e complexa que, por isso mesmo, constringe os interessados no exercício de elaboração de modelos explicativos, sobre tal objeto, a considerar um extenso conjunto de fatores determinantes, entre os quais figuram as características de estruturação do Estado (se federados ou unitários), mas também outros elementos que terão importância explicativa similar dependendo do contexto investigado. Tratemos brevemente de alguns desses elementos.

Os aspectos relacionados à extensão territorial e ao contingente populacional, como as distinções de densidade demográfica entre as regiões internas dos países, por exemplo, podem afetar a constituição das regras, das estruturas constituídas e, conseqüentemente, a dinâmica das relações intergovernamentais. Países de maior extensão geográfica geralmente têm mais e/ou maiores subunidades governamentais (autônomas ou não) do que os países de menor extensão – o que pode ampliar e complexificar as transações estabelecidas entre os governos e seus respectivos departamentos. A grande extensão geográfica pode implicar também maiores diferenças étnicas, culturais e desigualdades (Cameron, 2001; Arretche, 2012). Em tese, sociedades multilinguísticas e multiculturais têm suas estruturas de relações intergovernamentais estabelecidas de maneira mais complexa do que aquelas em que tais aspectos são mais próximos da homogeneidade.

Em se tratando especificamente de estados federados, é preciso considerar, além dos fatores elencados anteriormente, os graus de autonomia das subunidades governamentais, em especial relacionados à criação e execução de políticas públicas (Cameron, 2001; Arretche, 2012). Cabe destacar que a natureza dos setores de políticas é, em si mesmo, um importante fator explicativo da dinâmica das relações intergovernamentais. Os distintos campos de atuação estatal possuem especificidades no que diz respeito às estratégias de intervenção junto à população e, conseqüentemente, em relação aos recursos que precisarão ser mobilizados para desenvolvê-las. Ou seja, as relações administrativas, fiscais e políticas entre os níveis de governo tendem a ser variadas quando observamos os setores de intervenção existentes; e ainda, dadas as estratégias e os recursos que precisam ser mobilizados, em alguns setores as subunidades governamentais terão maior autonomia do que

em outros, para decidir sobre a criação de políticas públicas próprias e também sobre adequações em políticas provenientes de outros níveis.

Ora, a existência de múltiplos níveis governamentais, por si só, enseja a existência de atores que ocupam funções distintas no âmbito dos sistemas federativos e têm interesses variados nas decisões; além de haver uma ampla gama de modos de interação entre eles, o que complexifica o entendimento dos processos decisórios. Dito de outra forma, políticos e burocratas de diversos níveis participam das decisões intergovernamentais (de forma individual ou coletiva) e também precisam ser considerados como fatores explicativos dos modelos analíticos. A partir da interação entre os atores, práticas intergovernamentais formais e informais podem se desenvolver, dando às relações intergovernamentais contornos distintos dos previamente estabelecidos (Wright, 1974). Nesse sentido, não devemos nos referir às relações intergovernamentais como um objeto cujas definições e explicações possam ser resumidas à descrição operacional de um conjunto de fluxos relacionais estáticos, fixados formalmente por instituições, leis e normas. E ainda, dada a complexidade do objeto, fica claro que a escolha dos agentes governamentais que serão investigados e quais poderes e níveis de governo serão considerados é um enfrentamento metodológico necessário, que dá contornos particulares às pesquisas e aos seus respectivos achados.

Além dos atores e dos aspectos macro institucionais, existem elementos de caráter operacional que precisam ser considerados. Alexander (1993), ao discutir os problemas relacionados à coordenação intergovernamental, nos chama atenção para a existência de distintos mecanismos operacionais voltados à viabilização das relações entre níveis governamentais, agências e políticas no âmbito dos estados nacionais. O autor organizou estes mecanismos em dois tipos complementares – as estruturas e as ferramentas. As *estruturas* são descritas por Alexander (1993) como organizações com quadro de profissionais específicos, criadas com o objetivo de transformar relações intergovernamentais não coordenadas em sistemas integrados. São exemplos de estruturas, as instâncias decisórias constituídas para promover e organizar relações intergovernamentais horizontais e verticais. Já as *ferramentas* são descritas como instrumentos (formais e informais) internos e externos às estruturas. Entre as ferramentas estão: a aprovação e o controle de planos de intervenção; além de contratos, estatutos e regulamentações. O ponto é que a forma como estes mecanismos são configurados e utilizados varia entre estados nacionais e setores de política pública; o que também contribui para a existência de contornos diferenciados das relações intergovernamentais, tanto entre países quanto entre políticas.

Neste capítulo, portanto, analisamos especificamente um dos mecanismos de coordenação federativa implementados no âmbito da PNAS no Brasil, que visa promover concertação entre os três níveis de governo, no intuito de garantir (ou contribuir para) a consolidação do Suas no país. Este mecanismo foi nomeado pelos gestores que o constituíram como pactos de aprimoramento da gestão e pode ser

descrito como uma *ferramenta* que congrega um conjunto de prioridades, princípios e metas pactuadas, que devem ser implementadas/alcançadas pelos três níveis de governo. Conforme já mencionamos, formalmente existem dois pactos intergovernamentais distintos. Um deles visa ao aprimoramento da gestão da assistência social nos estados e no Distrito Federal (com quatro versões aprovadas) e, o outro, visa ao aprimoramento da gestão da assistência social nos municípios. Objetivamos, portanto, apresentar e analisar os pactos de aprimoramento da gestão dos estados e municípios e suas transformações em termos de conteúdo entre os anos de 2006 (ano em que foi publicada a primeira resolução da CIT sobre o pacto) e 2017 (ano em que foi publicada a resolução do CNAS mais recente sobre tal instrumento de coordenação). Com este recorte, optamos por nos ater somente às relações intergovernamentais entre os níveis federal, estadual e municipal, no âmbito da referida política.

2.1 As responsabilidades federativas no âmbito do Suas e os pactos de aprimoramento da gestão

Cabe explicitar que uma política nacional de assistência social executada a partir da atuação coordenada dos três níveis de governo – ou cuja implementação exige relações intergovernamentais precisamente concertadas – é algo recente no Brasil. Entre os anos 1930 e 1960, não havia distinção entre os estados e municípios e as entidades filantrópicas, no que diz respeito ao recebimento de assistência técnica e/ou financeira, por parte do governo federal. Já no início dos anos 1970, o governo federal ampliou a estrutura da já existente Legião Brasileira de Assistência (LBA), vinculando-a ao Ministério do Trabalho e Ação Social e aumentando a oferta de serviços e programas assistenciais por meio dos recém-criados escritórios estaduais da LBA. Tal reorganização, contudo, não modificou substantivamente a execução da política, marcada pela centralização decisória no âmbito federal, por poucos esforços de concertação das ações desenvolvidas pelas subunidades governamentais e pela vinculação desta a interesses e usos particularizados, tanto por parte das instituições filantrópicas, quanto dos estados e municípios. Como consequência, até os anos de 1990, a política de assistência social no Brasil se caracterizava, predominantemente, pela atuação de instituições e obras sociais, com frágil regulação estatal; atuação com características de clientelismo, por parte do poder público (principalmente nos níveis estadual e municipal); além de fluido estabelecimento de responsabilidades e conteúdos para as ofertas (Jaccoud, Licio e Leandro, 2017). Ainda que em 1993 tenha sido sancionada a Loas (Lei nº 8.742), a maior parte de suas determinações começaram a ser implementadas somente uma década depois.

Foi somente a partir da PNAS de 2004 e da NOB-Suas de 2005 que os processos de construção e dinamização do arranjo federativo deste campo de atuação do Estado – enquanto uma política pública (republicana) de amplitude nacional – tiveram início. Tanto a PNAS quanto a NOB, elaboradas na primeira metade dos

anos 2000, trouxeram interpretações e detalhamentos sobre diversos aspectos da Loas de 1993. Entre estes detalhamentos estão: *i*) uma especificação (mais clara) das competências dos níveis de governo para a implementação da política; e *ii*) a adoção da gestão compartilhada e do cofinanciamento como elementos primordiais e estruturantes da sua execução. De forma resumida, “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” (Jaccoud, Licio e Leandro, 2017, p. 34).

Nesse sentido, coube à União a responsabilidade de gerir e pagar o Benefício de Prestação Continuada (BPC); cofinanciar serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza; coordenar a política em âmbito nacional, o que implica elaboração da proposta orçamentária, elaboração de uma política de recursos humanos, proposição de critérios de distribuição dos recursos; além de prestar assessoria técnica a estados, Distrito Federal, municípios e entidades de assistência social. Os estados e o Distrito Federal ficaram com a responsabilidade, além do cofinanciamento da política, de conduzir o processo de regionalização dos serviços de média e alta complexidade, estimular e apoiar técnica e financeiramente os municípios e suas associações e consórcios na prestação dos serviços de assistência social, tanto do nível básico quanto do nível especial de proteção. Aos municípios foram reservadas as responsabilidades referentes à execução dos projetos de combate à pobreza e dos serviços socioassistenciais; o cofinanciamento e pagamento dos auxílios natalidade e funeral; além da gestão local do BPC, do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e das características cabíveis do Programa Bolsa Família (PBF).

Os avanços normativos alcançados entre 2005 e 2010 foram reafirmados, posteriormente, pela Lei nº 12.435/2011 (Brasil, 2011), que alterou a Loas de 1993. Com as mudanças, a referida lei orgânica passou a reconhecer o Suas como arranjo estruturador da política de assistência social no país e reafirmou a gestão compartilhada, dando ênfase no cofinanciamento e na cooperação entre os entes, como condição endógena do desenvolvimento de um sistema único (coordenado) e descentralizado. As alterações na Loas de 1993 promoveram também inclusões nas responsabilidades comuns aos três níveis de governo. Na definição em que antes se destacava apenas a atuação conjunta em casos de emergências, passou a vigorar a gestão do trabalho e a de educação permanente, a gestão integrada de serviços e benefícios, a vigilância socioassistencial, o monitoramento e a avaliação da política, além do cofinanciamento para o aprimoramento da gestão. É sobre o desenvolvimento de parte destas ações e responsabilidades, já estabelecidas e distribuídas entre os níveis de governo, que os pactos de gestão versam, objetivando em alguns casos impulsionar a atuação dos entes federados no que lhes cabe e, em outros, incentivar o aprimoramento do que já vem sendo realizado.

É preciso ressaltar, contudo, que a análise dos pactos de gestão nos colocou necessariamente em contato com o funcionamento de outro mecanismo de coordenação existente no âmbito da política nacional de assistência social, a instância/“estrutura” de coordenação denominada Comissão Intergestores Tripartite, uma arena de articulação, interlocução e decisão que envolve os gestores federais, estaduais, distritais e municipais da política, voltada à viabilização do Suas no território nacional; tratando-se, formalmente, de uma instância de negociação e pactuação sobre os aspectos relacionados ao referido sistema (NOB/Suas de 2012). Ou seja, os pactos analisados neste trabalho são elaborações produzidas a partir das negociações dos atores no âmbito da CIT. Importa salientar que a composição desta comissão é formada por *i*) representantes do gestor federal da política de assistência social; *ii*) representantes dos gestores estaduais e do Distrito Federal, indicados pelo FONSEAS; e *iii*) representantes dos municípios, indicados pelo Congemas.

Como poderá ser percebido nas seções seguintes, as análises dos pactos de aprimoramento da gestão foram processos de construção com características, objetivos e resultados distintos. Em parte pelas próprias responsabilidades federativas estabelecidas, mas, principalmente, pelos processos políticos decorrentes das relações entre os níveis de governo. No que diz respeito às várias rodadas do pacto de aprimoramento dos estados e do Distrito Federal, os achados demonstram este ter sido um processo decorrente de uma trajetória prévia de pouca implicação deste nível de governo com o que lhe cabe, enquanto responsabilidade federativa, na gestão da política de assistência social/Suas. Trajetória de pouca implicação esta que impulsionou a primeira pactuação em 2006 e que contribuiu para explicar o motivo pelo qual, nas rodadas de pactuação subsequentes, as mesmas prioridades e metas – ainda que com elaborações modificadas em alguns aspectos – foram repetidas. Por seu turno, no caso dos municípios, as informações indicam que, ao adotar o pacto de aprimoramento em 2013 como um dos instrumentos de coordenação da atuação do nível local, a trajetória de implicação deste nível na implementação do Suas já havia logrado êxito. Isso ocorreu em função da própria opção do nível federal de governo de implementar os serviços e parte das ações ligadas aos benefícios por meio das gestões municipais, tendo o primeiro utilizado outros mecanismos de indução junto aos segundos, como a institucionalização dos repasses financeiros fundo a fundo, além de outros incentivos financeiros vinculados à qualidade da gestão, por exemplo, aqueles provenientes do Índice de Gestão Descentralizada do Suas (IGD-Suas) e do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-Bolsa). Processo que fez com que as metas e prioridades elaboradas e pactuadas fossem mais objetivas e de natureza distinta daquelas elaboradas para estados/Distrito Federal, tendo o objetivo de fazer a política avançar em termos de qualidade e padronização das ações – ou seja, neste caso, não se tratou de um movimento de induzir a adesão do nível de governo à gestão do sistema.

Cabe adiantar ainda que as informações das entrevistas dão conta de haver possibilidades de retornos políticos distintos por parte de cada nível de governo com a execução da política de assistência social/Suas, o que também contribui para explicar as distintas implicações dos dois níveis de governo. No nível estadual, a dinâmica política e a relação com a população, assim como as possibilidades de retornos políticos, demandariam a criação de marcas próprias, o que é dificultado no processo de execução de um sistema único coordenado e fortemente vinculado ao governo federal. Tal dinâmica seria distinta em âmbito municipal, principalmente em função da maior proximidade com a população. Os aspectos adiantados até aqui poderão ser percebidos nas próximas seções em que os pactos são descritos e analisados.

3 O PACTO DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL: ELABORAÇÕES E PACTUAÇÕES, INCENTIVOS E SANÇÕES, PRIORIDADES E METAS

Entre 2006 e 2017, ocorreram, portanto, quatro pactuações voltadas ao aprimoramento da gestão dos estados e do Distrito Federal. Visando organizar e analisar as principais características deste processo, no que diz respeito à interação entre os atores e aos interesses em jogo, desenvolveu-se uma sistematização que conjuga características dos documentos sobre os quais nos debruçamos e informações das entrevistas realizadas junto aos gestores. Vejamos.

3.1 Sobre os processos de elaboração e pactuação: interações entre atores e interesses (2006-2013)

O primeiro documento a ser abordado foi a Resolução CIT nº 5, de 15 de setembro de 2006 (Brasil, 2006).⁴ A partir de tal documento, a CIT publicizou uma primeira definição de pacto relacionada a este nível de governo, assim como os princípios e as prioridades que deveriam ser considerados (pelos estados e pelo Distrito Federal) durante a elaboração da proposta para o firmamento posterior do pacto entre cada ente federado e o governo federal. Ou seja, neste primeiro momento, cada estado e o Distrito Federal deveria elaborar uma proposta específica que seguiria um fluxo de aprovação particular para que o pacto entre o ente federado proponente e o governo federal fosse considerado vigente.

Portanto, naquela ocasião, considerando a NOB/Suas de 2005, que disciplinava a operacionalização da PNAS e visando dar continuidade ao processo de descentralização político administrativo e de organização do Suas – processo já previsto, desde 1993, pela Loas –, a CIT estabeleceu os procedimentos para a

4. É preciso explicitar que a Resolução nº 3, de 18 de Abril de 2007 (Brasil, 2007b), alterou o art. 3º da Resolução nº-5 de setembro de 2006 (Brasil, 2006). No entanto, as alterações modificaram prazos para o processo de celebração dos pactos, condicionando a apresentação em momentos específicos do ano a determinado tipo de repasse financeiro (completo ou proporcional). São alterações que podem ter tido impacto na adesão dos estados e do Distrito Federal, mas que não modificaram o conteúdo e as prioridades do pacto de aprimoramento da gestão.

celebração do primeiro pacto de aprimoramento da gestão estadual e do Distrito Federal, que foi definido como “a celebração de compromisso entre o gestor estadual e do Distrito Federal com o Gestor Federal, visando a adequação dos órgãos executivos estaduais e do DF ao pleno exercício da gestão da assistência social no seu âmbito de competência” (Brasil, 2006).

Entre os aspectos dos processos de constituição e de celebração do pacto, neste primeiro momento, dois merecem ser destacados. O primeiro diz respeito ao processo de elaboração das diretrizes e prioridades nacionais. O pacto referenciou-se nas metas estabelecidas pela V CNAS (ocorrida em 2005) e pelas conferências estaduais e do Distrito Federal, respeitando o princípio da gradualidade, que fundamenta o Suas; o estágio de organização e gestão existentes nos estados e no Distrito Federal; as prioridades para o aprimoramento da gestão estadual e do Distrito Federal, pactuadas na CIT e deliberadas pelo CNAS; as prioridades estaduais e do Distrito Federal para o aprimoramento da gestão do Suas, aprovadas no âmbito das Comissões Intergestores Bipartite (CIBs);⁵ e os incentivos para tal aprimoramento, previstos pela NOB/Suas de 2005. O segundo aspecto se refere ao fluxo estabelecido para elaboração e tramitação dos pactos. Os dois primeiros passos previstos para a tramitação referem-se à constituição das diretrizes e prioridades que delineariam as propostas de pacto pelos estados e pelo Distrito Federal. Contudo, a mesma resolução que estabelece o fluxo processual já apresenta as prioridades nacionais pactuadas. As entrevistas com os gestores demonstraram que os passos iniciais são apresentados como componentes do fluxo apenas a título de informação do processo, dado que as decisões sobre as prioridades nacionais já haviam ocorrido no momento em que o documento foi pactuado. Neste contexto, cabia ao gestor federal, quando acionado, acompanhar e apoiar tecnicamente os estados e o Distrito Federal nos processos de elaboração dos seus respectivos documentos de pactuação. Nos casos de não cumprimentos dos documentos pactuados, cabia à CIT analisar e decidir sobre a revisão do pacto e definir possíveis acordos – relacionados a medidas e prazos – entre o ente federado e o gestor federal. Ressalta-se que este processo deveria ser publicado no *Diário Oficial da União (DOU)* para efeito de publicização e cumprimento.

No que diz respeito à vigência e garantia de cumprimento dos compromissos, naquele contexto, havia sido estabelecido que o primeiro termo (documento de formalização da pactuação) tivesse vigência de dois anos e fosse firmado até março de 2007 (primeiro ano de mandato, naquela ocasião, do próximo governo estadual e do Distrito Federal). Além disso, os meios e recursos necessários à efetivação dos compromissos constantes no documento deveriam ser previstos no Plano Estadual

5. As CIBs são instâncias similares à CIT, mas instaladas no âmbito de cada estado, constituídas por representantes do gestor estadual e representantes dos gestores municipais indicados pelos Coegemas. Um mecanismo voltado principalmente à promoção de coordenação entre o estado e seus municípios.

Plurianual de Assistência Social (Peas) e no Orçamento Estadual, assim como nos respectivos mecanismos do Distrito Federal. O não cumprimento pelo estado e pelo Distrito Federal dos compromissos firmados acarretaria suspensão dos repasses federais definidos pela NOB/Suas como incentivos de gestão estadual e do Distrito Federal. Mas, no caso de não cumprimento, inicialmente seria aberto procedimento administrativo, garantindo aos estados ou ao Distrito Federal o direito à ampla defesa; no prazo de 60 dias a conclusão de tal procedimento seria submetido à CIT para pactuação das providências. A instância de recurso dos estados e do DF, no caso de suspensão, seria o CNAS.

O documento sugere que o não cumprimento de um ou mais compromissos já acarretaria a suspensão dos repasses, dado que uma das alternativas aos estados, durante o processo administrativo instalado pelo não cumprimento, seria rever os compromissos estabelecidos.

As entrevistas evidenciaram, no entanto, que este dispositivo não chegou a ser colocado em prática. É de entendimento de todos os entrevistados que a relação com os estados não possibilitava ao nível federal estabelecer nenhum tipo de constrangimento mais efetivo para induzir o cumprimento das prioridades estabelecidas. Dito de forma resumida, de acordo com os entrevistados – e conforme já adiantamos na seção 2 –, desde o início da implantação do Suas, a estratégia de alinhamento do gestor federal, para deslançar a implantação da política no território nacional, privilegiou a relação com os municípios, inclusive no que diz respeito ao repasse de recursos financeiros. Não havia elementos palpáveis para barganhar ou pressionar os estados pelo cumprimento das prioridades, dado que as relações do gestor federal com os dois níveis de governo eram muito díspares. Do ponto de vista dos repasses financeiros, por exemplo, os montantes transferidos aos municípios para a execução da política eram substantivos, enquanto para os estados eram irrisórios.

Um ano após a publicação da Resolução CIT nº 5/2006 (Brasil, 2006), o MDS publicou a Portaria nº 350, de 3 de outubro de 2007 (Brasil, 2007a), que também dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do Suas.⁶ Nesse documento, chama atenção a inclusão do PBF e do CadÚnico na conceituação do pacto, que passou a ser definido conforme a seguir descrito.

O Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal é o compromisso entre o MDS e os órgãos gestores da assistência social dos estados e do Distrito Federal que tem por objetivo o fortalecimento desses órgãos para o pleno exercício da gestão do Suas, do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único no seu âmbito de competência (Brasil, 2007a).

6. Este documento mantém a lógica de que cada estado e o Distrito Federal deveriam elaborar uma proposta específica que seguiria o fluxo de aprovação já mencionado para que o pacto entre cada ente federado e o governo federal fosse considerado vigente.

Em função da inclusão do PBF e do CadÚnico, do maior detalhamento de alguns dos aspectos já contemplados na Resolução/CIT nº 5/2006 (Brasil, 2006) e da inclusão de outros aspectos ainda não considerados, as prioridades nacionais para o pacto de aprimoramento da gestão 2007-2008 sofreram algumas alterações. O conteúdo/a redação está apresentado no quadro 2 na subseção 3.1.1. Cabe explicitar aqui, que as informações fornecidas pelos entrevistados dão conta de que a Portaria/MDS nº 350, de 3 de outubro de 2007 (Brasil, 2007a), do MDS, foi uma estratégia de fortalecimento institucional do mecanismo de coordenação, dado que portarias ministeriais, naquele contexto, tinham maiores possibilidades de serem acatadas do que as resoluções da CIT. Além disso, tratou-se de um momento de aproximação entre os serviços de assistência social e o benefício do PBF, o que ensejou a inclusão de prioridades sobre o referido programa e também sobre a utilização do CadÚnico no pacto. O que pode ser observado tanto em função do tratamento direto de tais aspectos, quanto pelas novas prioridades relacionadas à mobilização para o cadastramento de públicos específicos atendidos pela política de assistência social, como os indígenas, comunidades quilombolas e famílias com crianças em situação de trabalho infantil.

Nos anos seguintes, três documentos revelam algumas das características do processo ocorrido após a tentativa de implementação do pacto publicizado pela resolução de 2006 e pela portaria de 2007. O primeiro é o documento intitulado *Avaliação do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal e Proposta para a nova versão e sistemática do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal*, elaborado pelo pelo Fonseas, com data de 2010; o segundo é a Resolução/CIT nº 17, de 18 de novembro de 2010 (Brasil, 2010), que estabelece as prioridades nacionais e os compromissos do pacto para o quadriênio 2011-2014; e o terceiro é a Resolução/CIT nº 16, de 3 de outubro de 2013 (Brasil, 2013a). Trataremos dos três documentos de forma articulada, porque a análise documental sinalizou que os dois últimos são a publicização da pactuação realizada pela CIT sobre aspectos indicados pelo primeiro. Esta relação não foi claramente elucidada pelas entrevistas, mas a comparação dos documentos permite sustentá-la.

Em 2008, o MDS realizou uma oficina de planejamento com os estados e o Distrito Federal, visando definir diretrizes e ações prioritárias para o biênio 2009/2010. No entanto, em outubro do mesmo ano, o CNAS aprovou a prorrogação do cumprimento do pacto em vigência (firmado em 2007). As entrevistas dão conta de que, já naquele contexto, havia indicações ainda não sistematizadas de que as prioridades estabelecidas para o pacto não vinham sendo cumpridas. Assim, ainda em dezembro de 2008, o Fonseas realizou um encontro com a participação de dezessete secretários estaduais (titulares e adjuntos) para avaliar o pacto então prorrogado.

Como produto desse processo, em 2009, constituiu-se uma comissão específica de técnicos e representantes dos estados para discutir o pacto de gestão, enquanto um mecanismo de contribuição no caminho de consolidação do Suas. De acordo com o documento que sintetiza a avaliação do pacto, publicado pelo Fonseas em 2010, as discussões desta comissão tiveram como produto a elaboração de uma peça de orientação aos estados e ao Distrito Federal. Mas, ainda em 2009, o Fonseas se comprometeu a realizar encontros regionais para avaliar, rediscutir e propor definições de conteúdo de tais orientações. Após a realização dos encontros regionais – de março a maio de 2010 –, o Fonseas apresentou um documento de avaliação do pacto. Dado que a avaliação da implementação das prioridades nacionais estabelecidas acabou sendo extremamente negativa, a entidade apresentou também uma proposta para a nova versão sistemática do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal.

As entrevistas trouxeram a informação de que o referido processo de avaliação foi realizado pelo Fonseas em virtude da existência de um dispositivo da resolução de 2006, que determinava a avaliação bianual da implementação do pacto. E, ainda, que na ocasião em que a avaliação foi realizada, a composição do Fonseas contava com vários componentes ligados à área acadêmica, que puxaram e executaram o referido processo. Em uma das entrevistas temos a seguinte afirmação: “Tinha que ser feito e, como estávamos ali, resolvemos fazer”.⁷

Apesar da aparente ausência, por parte do Fonseas, de interesse específico ou particularizado na realização da avaliação, percebemos, pela análise dos documentos, dois redirecionamentos articulados: *i*) o afrouxamento das garantias, de que dispunha o gestor federal, para que as metas pactuadas fossem cumpridas pelos estados; e *ii*) a ampliação e explicitação das responsabilidades do gestor federal nas prioridades e metas estabelecidas. Há, assim, um processo de reorganização das prerrogativas e, neste sentido, um movimento de reequilíbrio das forças e dos poderes no processo de coordenação. Dito de outra forma, o processo de avaliação iniciado em 2009, que culminou na Resolução/CIT nº17/2010, evidencia um movimento com dois objetivos principais por parte dos estados: realizar adequações no pacto enquanto instrumento de coordenação federativa, com vistas a torná-lo mais exequível e, conseqüentemente, efetivo; e, ao mesmo tempo, criar um processo que garantisse uma relação menos subordinada dos estados e do Distrito Federal junto ao gestor federal. A compreensão do Fonseas, neste contexto, era de que ainda havia a necessidade: *i*) do estabelecimento de parâmetros de referência para a gestão do Suas nos estados, inclusive do ponto de vista normativo; *ii*) de definição das características do cofinanciamento do governo federal para a proteção social especial, considerando a

7. Seguindo a orientação da coordenação geral da pesquisa, e tendo em vista o acordo firmado com os entrevistados, nenhuma das falas explicitadas no texto têm seus autores identificados.

lógica de cooperação federativa e superando a relação exclusiva com os municípios – o que era justificado pelos representantes estaduais com o argumento de que, até a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), esses serviços eram prestados diretamente pelos estados e/ou pela União, e depois foram municipalizados, sem a correspondência do financiamento e da estrutura física e de pessoal; e, ainda, *iii*) da realização de um estudo para identificação dos custos dos serviços socioassistenciais, que pudesse orientar de forma mais consistente o cofinanciamento da política.

Ressalta-se que a capacidade de pressão do nível estadual de governo decorria, principalmente, das características de autonomia técnica e financeira – mais consistentes neste nível de governo do que no âmbito municipal –, além da reconhecida importância dos governadores na dinâmica do sistema político brasileiro. Estes, com seus poderes e prerrogativas, davam suporte aos secretários de estado nos processos de negociação junto ao gestor federal – recurso de barganhas, com o qual o nível municipal não conta na mesma magnitude. Assim, os estados lograram êxito em seus objetivos. A resolução de 2010, além de estabelecer as prioridades nacionais para o quadriênio 2011-2014,⁸ teve o papel central de definir e tornar explícito os compromissos do gestor federal e a característica de autonomia dos demais entes federados nas relações estabelecidas com estes. Além de apresentar pontos sumarizados das responsabilidades do governo federal no pacto,⁹ o conceito de tal instrumento foi redefinido, passando a ter a redação a seguir.

O pacto de aprimoramento da gestão traduz o compromisso firmado entre os órgãos gestores da política de assistência social dos estados e do Distrito Federal com o órgão gestor federal, consubstanciado na concepção do pacto federativo permanente e progressivo, com o objetivo de propiciar o fortalecimento desses órgãos para o pleno exercício da gestão do Suas, do PBF e do CadÚnico), no seu âmbito de competência, considerando a autonomia e as atribuições dos respectivos entes envolvidos (Brasil, 2010).

8. A partir desta resolução, o pacto passa a ter vigência de quatro anos. Tal recomendação também havia sido feita pelo FONSEAS no documento de avaliação. Contudo, as prioridades que haviam sido estabelecidas pela Portaria/MDS nº 350, de 3 de outubro de 2007, foram mantidas de forma genérica em 2010, sem mencionar as metas estabelecidas no documento anterior.

9. Compromissos do gestor federal no âmbito do pacto, de acordo com a Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010: "I - Realizar campanha nacional pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.077/08 – PL/Suas; II - Prestar apoio técnico sistemático e continuado aos estados e ao Distrito Federal, para execução do pacto de aprimoramento de gestão; III - Disponibilizar apoio técnico para a regulamentação do Suas, por meio de legislações e normativas, dos fluxos e dos padrões de qualidade de atendimento dos serviços de proteção social básica e especial; IV - Disponibilizar apoio técnico e tecnológico para operacionalização e regulamentação do repasse regular e automático fundo a fundo do cofinanciamento estadual; V - Intermediar a relação política e institucional com os chefes dos executivos estaduais para a municipalização dos serviços de proteção social básica e especial; VI - Promover o alinhamento programático entre estados, Distrito Federal e MDS para elaboração do Plano Nacional de Capacitação; VII - Padronizar o Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação, abrangendo toda a Política de Assistência Social, com especificação de metodologia, instrumentais e indicadores sociais; VIII - Promover a integração dos aplicativos da Rede Suas; IX - Disponibilizar a base de dados dos sistemas informacionais ou criação de mecanismos de acesso e interface entre os bancos de dados federal e estaduais; X - Regulamentar os repasses de incentivo a gestão estadual e do Distrito Federal com sua unificação e transferência regular e automática, considerando o cumprimento das prioridades nacionais" (Brasil, 2010).

Três anos depois, em 2013, uma nova pactuação da CIT (Resolução/CIT nº 16, de 3 de outubro de 2013) reviu as prioridades e estabeleceu metas a serem alcançadas pelos estados em relação a cada uma delas. Neste processo de revisão, a obrigatoriedade de elaboração, por cada estado, de uma proposta de pacto que deveria ser apresentada ao gestor federal e que seguiria um fluxo para ser aprovado, foi abolida. A partir de então, as prioridades e metas informadas na resolução aprovada pela CIT de 2013 já passaram a ser consideradas como o pacto em si, dispensando a elaboração de documento posterior para firmamento dos compromissos.

Entendemos que tal procedimento extinguiu um importante instrumento legal no âmbito da política, que consistia em uma prerrogativa para que o gestor federal pudesse constranger cada ente do nível estadual/distrital, de forma particular, a cumprir o acordo estabelecido. A análise documental indica que, dada a explicitação dos compromissos do gestor federal e a redefinição do conceito de pacto, a publicação da Resolução/CIT nº 17, de 18 de novembro de 2010, representou uma conquista do nível estadual de governo, no sentido de garantir uma relação menos subordinada junto ao gestor federal, no que diz respeito ao pacto.

Já a revisão das prioridades e o estabelecimento das metas que são tornadas públicas pela Resolução/CIT nº 16, de 3 de outubro de 2013, pactuadas para o biênio 2014-2015, significaram o alcance do objetivo dos gestores estaduais de realizar adequações no pacto, enquanto um instrumento de coordenação federativa exequível. Importa frisar que, após realização de checagem comparativa entre a proposta apresentada pelo Fonseas em 2010 – em seu documento de avaliação – e os dispostos da Resolução/CIT nº 16/2013 (Brasil, 2013a), verificou-se que, com algumas especificações e pequenas mudanças, a proposta apresentada pelo Fonseas, referente às prioridades nacionais, consta quase que integralmente nas disposições da resolução. Esta resolução também complexifica os compromissos do gestor federal no âmbito do pacto, estabelecendo novas responsabilidades e metas mais detalhadas.¹⁰

10. Novos compromissos incluídos em 2013: “cofinanciar o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), executados no âmbito dos Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), conforme pactuação na CIT e deliberação do CNAS; cofinanciar a expansão de Serviços de Acolhimento Institucional e Familiar para Crianças e Adolescentes de abrangência municipal e regional, conforme pactuação na CIT e deliberação do CNAS; contratar, coordenar e realizar, em parceria com estados e municípios, diagnósticos sobre violências e violações de direito em todas as Unidades da Federação; cofinanciar as ações de formação e de capacitação do Programa CapacitaSuas, para execução das metas pactuadas para 2013 e 2014; elaborar proposta de resolução para apreciação e pactuação na CIT de padrões nacionais para o cofinanciamento no âmbito do Suas; desenvolver e disponibilizar às centrais de acolhimento, instrumento informacional para o registro e sistematização de dados no que tange à rede de acolhimento; desenvolver o Sistema Nacional de Regulação do Suas; realizar, até 2014, em conjunto com os estados e Distrito Federal, estudo de custos e definir padrões mínimos nacionais que orientem o cofinanciamento dos serviços; acompanhar o alcance das metas contidas no pacto de aprimoramento da gestão dos estados e do Distrito Federal” (Brasil, 2013a).

3.1.1 O novo Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal aprovado (em 2017) para o quadriênio 2016-2019

No decorrer do segundo semestre de 2016, foi proposto na CIT, pelo governo federal, um novo conjunto de prioridades e metas para o quadriênio que iria até o ano de 2019. Estas prioridades e metas para os estados foram apresentadas pela SNAS, em reunião já com a nova gestão que havia acabado de assumir o poder, após o processo que culminou no impedimento da presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). A proposta gerou debate porque não havia sido acordada previamente com os representantes dos estados e municípios. Naquele contexto, eram muitas as queixas (dos estados e municípios) de atropelamentos (por parte do novo governo federal) dos fluxos institucionais estabelecidos para o funcionamento do Suas.¹¹ Firmou-se, então, um acordo entre os três níveis de governo, de que o Fonseas ficaria responsável pela elaboração de uma proposta mais completa e condizente com a realidade dos estados e municípios para ser pactuada na CIT. Ou seja, no processo da nova pactuação, permaneciam os questionamentos sobre a exequibilidade das prioridades e metas, ainda que as rodadas anteriores tenham culminado em documentos nos quais as demandas do nível estadual tenham sido contempladas. Havendo alterações, inclusive, na natureza do mecanismo (afrouxamento da possibilidade de indução do seu cumprimento), conforme demonstramos na subseção 3.1.

Os registros do acompanhamento das reuniões da CIT mostram que, durante aproximadamente seis meses, a proposta não foi apresentada. Somente no início do mês de fevereiro de 2017, ela foi levada para ser discutida e pactuada, sob questionamentos (por parte dos representantes do Congemas) e esforços de convencimento (por parte dos representantes do Fonseas). Estes últimos argumentaram serem aquelas as prioridades e metas passíveis de cumprimento e que se tratava do pacto mais condizente com as possibilidades reais dos estados e o melhor articulado desde o primeiro documento aprovado em 2006.

Salientamos que, apesar da ocorrência de relatos informais dos membros da CIT sobre as prioridades e metas do pacto vigente até 2015, em nenhum momento, ao longo dos meses de gestação da nova proposta, foi apresentada ou debatida na comissão uma avaliação sobre o cumprimento do que havia sido pactuado para o período anterior. Uma leitura cuidadosa das novas prioridades e metas (2016-2019) permitirá ao leitor perceber que, embora com classificação e organização diferentes, muito do que estava na Resolução/CIT nº 16/2013 (revisão que esteve vigente no período 2013-2015) também está listado na nova pactuação, publicizada por meio da Resolução/CNAS nº 2, de 16 de março de 2017 (Brasil, 2017) – ainda que esta tenha sido composta considerando, entre outras elaborações, as

11. Para mais detalhes a respeito desse ponto, ver o capítulo sobre a assistência social em Ipea (2018).

diretrizes, os objetivos e as metas do II Plano Decenal (Resolução CNAS nº 7, de 18 de maio de 2016).

A seguir apresentamos dois quadros síntese dos aspectos estabelecidos no pacto dos estados e do Distrito Federal entre 2006 e 2017. O quadro 1 traz as alterações na definição conceitual do mecanismo (pacto), ocorridas entre 2006 e 2010; e o quadro 2 organiza as mudanças nas prioridades nacionais estabelecidas entre 2006 e 2017. Com o quadro 1, visamos demonstrar que as mudanças na definição do conceito de pacto estão centralmente ligadas às situações a seguir.

- 1) Inclusão de novas prioridades e estratégicas no âmbito da política de assistência social, como a incorporação do PBF e do Cadastro Único, assim como o estabelecimento de estratégias para acessar públicos específicos a serem atendidos.
- 2) Relações entre o gestor federal e o nível estadual de governo – tensionadas, entre outros fatores, em função: *i*) do alinhamento histórico entre o governo federal e os municípios para o desenvolvimento da política (pós-PNAS e NOB/Suas 2004/2005); *ii*) da implicação e dos interesses do nível estadual junto à política de assistência social; e, mais especificamente, *iii*) do não cumprimento das responsabilidades federativas pelos estados.

Conforme defendemos na subseção 3.1, embora as entrevistas tenham apontado para a não intencionalidade do MDS (no sentido de aplicar sanções aos estados) como forma de induzi-los ao cumprimento das prioridades estabelecidas; e, ainda que, no processo de avaliação realizado pelo Foneas não tenha havido intenção deliberada de rever as atribuições e cobranças colocadas pelo pacto aos gestores estaduais, a análise documental evidencia um processo distinto. Neste, a atuação do referido fórum parece ter direcionado os documentos posteriores para versões mais abrangidas do mecanismo, no que diz respeito ao papel de controle do gestor federal sobre o nível estadual para o cumprimento das prioridades estabelecidas; além da própria explicitação das atribuições do gestor federal no pacto, que foi proposto pelo Foneas e, posteriormente, publicado em uma nova portaria.

Já com o quadro 2, visamos demonstrar um padrão de permanência da maioria das prioridades e metas estabelecidas entre 2006 e 2017, o que evidencia a não superação destas no decorrer das quatro rodadas de negociação e pactuação. O conteúdo de oito prioridades permanentes, seis vindas do documento de 2006 e duas do documento de 2010, é mantido – ainda que com elaborações parcialmente modificadas – nos documentos posteriores. Ressaltamos que estes oito conteúdos denotam ações essenciais a serem desenvolvidas pelos gestores estaduais, com vistas a tornar factível a consolidação do Suas no país. E, ainda, que as repetições ocorrem mesmo com a política avançando em suas prioridades de institucionalização ao longo dos anos.

Entre 2005 e 2010, a preocupação central no âmbito da política de assistência social foi com a elaboração de documentos normativos e com a instituição dos serviços, programas e benefícios. Entre 2011 e 2015, o foco se voltou à qualificação do atendimento das especificidades territoriais e dos serviços destinados à população em situação de vulnerabilidade e risco e, também, ao reordenamento dos serviços da proteção social especial, à ampliação do cofinanciamento pelas esferas de governo e à implementação da Política de Capacitação Permanente. A partir de 2016, em função da crise política e econômica, os esforços se voltaram à manutenção da estrutura constituída. Ou seja, trata-se de contextos distintos que demandaram inserções nos pactos, mas os conteúdos gerais foram mantidos junto com as mudanças processadas nas rodadas de negociação subsequentes. Na seção 4 abordaremos o Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal, aprovado em 2013.

QUADRO 1
As alterações na definição de pacto

2006	2007	2010
<p>“A celebração de compromisso entre o gestor estadual e do Distrito Federal com o gestor federal, visando à adequação dos órgãos executivos estaduais e do Distrito Federal ao pleno exercício da gestão da assistência social no seu âmbito de competência”.</p>	<p>“O Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal é o compromisso entre o MDS e os órgãos gestores da assistência social dos estados e do Distrito Federal que tem por objetivo o fortalecimento desses órgãos para o pleno exercício da gestão do Suas, do PBF e do CadÚnico no seu âmbito de competência”.</p>	<p>“O pacto de aprimoramento da gestão traduz o compromisso firmado entre os órgãos gestores da política de assistência social dos estados e do Distrito Federal com o órgão gestor federal, consubstanciado na concepção do pacto federativo permanente e progressivo, com o objetivo de propiciar o fortalecimento desses órgãos para o pleno exercício da gestão do Suas, do PBF e do CadÚnico, no seu âmbito de competência, considerando a autonomia e as atribuições dos respectivos entes envolvidos”.</p>

Fonte: Brasil (2006; 2007a; 2010).
Elaboração do autor.

QUADRO 2
Prioridades e metas nacionais estabelecidas entre 2006 e 2017 para os pactos de aprimoramento da gestão dos estados e do Distrito Federal

Prioridades e metas estabelecidas	Período de vigência				
	2007-2008 (doc.: res. 2006)	2007-2008 (doc.: port. 2007)	2011-2014 (doc.: res. 2010)	2013-2015 (doc.: res. 2013)	2016-2019 (doc.: res. 2017)
1	<p>Reordenamento institucional e programático.</p> <p>i) adequação da estrutura organizacional das secretarias de assistência social dos estados e do Distrito Federal; ii) adequação do quadro de pessoal à nova estrutura; iii) estruturação da área responsável pela gestão do trabalho e capacitação.</p>	<p>Reordenamento institucional e programático.</p> <p>Reordenamento institucional e programático. Metas: i) atingir, em 100% dos estados, áreas constituídas como subdivisões administrativas da proteção social básica, proteção social especial, gestão do Fundo Estadual de Assistência Social e Gestão do Suas com competência de gestão do trabalho e vigilância socioassistencial; ii) atingir, em 100% dos estados, quadro de pessoal efetivo correspondente às funções de gestão no órgão e em suas unidades administrativas descentralizadas, se houver, assim como às equipes de referência das unidades públicas.</p>	<p>Reordenamento institucional e programático. Metas: i) atingir, em 100% dos estados, áreas constituídas como subdivisões administrativas da proteção social básica, proteção social especial, gestão do Fundo Estadual de Assistência Social e Gestão do Suas com competência de gestão do trabalho e vigilância socioassistencial; ii) atingir, em 100% dos estados, quadro de pessoal efetivo correspondente às funções de gestão no órgão e em suas unidades administrativas descentralizadas, se houver, assim como às equipes de referência das unidades públicas.</p>	<p>Reordenamento institucional e programático. Metas: i) atingir, em 100% dos estados, áreas constituídas como subdivisões administrativas da proteção social básica, proteção social especial, gestão do Fundo Estadual de Assistência Social e Gestão do Suas com competência de gestão do trabalho e vigilância socioassistencial; ii) atingir, em 100% dos estados, quadro de pessoal efetivo correspondente às funções de gestão no órgão e em suas unidades administrativas descentralizadas, se houver, assim como às equipes de referência das unidades públicas.</p>	<p>Universalização do Suas. Metas: i) assegurar a cobertura regionalizada de acolhimento para crianças, adolescentes ou jovens em municípios de pequeno porte I e II, de modo que atenda no mínimo 50% da demanda estimada, de acordo com os parâmetros utilizados na pactuação da regionalização do estado; ii) assegurar cobertura, regionalizada ou municipal, nos municípios de pequeno porte I dos serviços de média complexidade ofertados no Ceas, segundo o financiamento pactuado na regionalização; iii) cofinanciar os benefícios eventuais aos municípios, priorizando aqueles que possuem Lei municipal instituída, que organiza a política de assistência social.</p>
2	<p>Descrição dos territórios em regiões e microrregiões.</p>	<p>Descrição dos territórios em regiões e microrregiões.</p>	<p>Descrição dos territórios em regiões e microrregiões.</p>	<p>Ampliação da cobertura do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (Paeif) e serviço de acolhimento de crianças e adolescentes em municípios de pequeno porte I e II. Metas: i) implantar ou ampliar Ceas regionais até 2015; ii) garantir a cobertura de Paeif/Ceas nos municípios de pequeno porte I com unidades municipais; iii) pactuar na Comissão Intergestores Bipartite (CIB) o desenho da regionalização do Paeif, executados no âmbito dos Ceas; iv) atingir até 2015 cobertura de 0,5 vagas de acolhimento de crianças e adolescentes por mil crianças nas microrregiões definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); v) pactuar, na CIB, o desenho da regionalização do serviço de acolhimento institucional e familiar para crianças e adolescentes; vi) cofinanciar os serviços regionais de média e alta complexidade.</p>	<p>Aperfeiçoamento institucional. Metas: i) estruturar e consolidar a vigilância socioassistencial e, por meio dela, produzir diagnósticos socioterritoriais do estado; ii) assegurar, em 100% dos municípios, assessoramento e apoio técnico prestado por equipe qualificada; iii) apoiar os municípios no cadastramento às entidades, prestando apoio técnico e garantindo ações de educação permanente em 100% dos municípios; iv) pactuar na CIB e nos Ceas, anualmente, o plano de apoio técnico aos municípios; v) implantar o núcleo de educação permanente; vi) instituir Lei estadual que organiza a política de assistência social; vii) instituir, formalmente, nos estados as áreas do Suas; viii) criar ou aperfeiçoar as normativas referentes ao financiamento estadual do Suas.</p>

(Continua)

Prioridades e metas estabelecidas	Período de vigência				
	2007-2008 (doc.: res. 2006)	2007-2008 (doc.: port. 2007)	2011-2014 (doc.: res. 2010)	2013-2015 (doc.: res. 2013)	
3	<p>Prestação de apoio técnico aos municípios.</p>	<p>Prestação de apoio técnico aos municípios. <i>i)</i> apoio e orientação aos municípios na estruturação e funcionamento dos Creas; <i>ii)</i> dos Creas; <i>iii)</i> no acompanhamento das famílias do PBF que não estejam cumprindo as condicionalidades; <i>iv)</i> estímulo, apoio e orientação aos municípios para o cadastramento das famílias com crianças em trabalho infantil; <i>v)</i> estímulo e orientação para que os municípios não habilitem e em gestão inicial se habilitem em gestão básica ou plena; <i>vi)</i> estímulo e apoio aos municípios na alimentação do CADSuaS e demais sistemas de informação do MDS.</p>	<p>Prestação de apoio técnico aos municípios.</p>	<p>Prestação de apoio técnico aos municípios. Metas: <i>i)</i> apresentar, na CIB, plano anual de apoio técnico aos municípios para o alcance das metas do Pacto de Aprimoramento do Suas; <i>ii)</i> apoiar 100% dos municípios para o alcance das metas do Pacto de Aprimoramento do Suas; <i>iii)</i> participar dos encontros trimestrais com as equipes do MDS para apoio e assessoramento técnico e individualizado.</p>	<p>2016-2019 (doc.: res. 2017)</p>
4	<p>Coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento de programas de capacitação.</p>	<p>Coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento de programas de capacitação.</p>	<p>Coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento de programas de capacitação. Meta: <i>i)</i> capacitar 74.124 trabalhadores, prioritariamente, com vínculo formal, totalizando 111.186 trabalhadores capacitados até 2015, no âmbito do Capacita Suas.</p>	<p>Integralidade de proteção socioassistencial Metas: <i>i)</i> prestar apoio técnico aos municípios de modo que as crianças e adolescentes beneficiárias do BPC estejam matriculadas na escola; <i>ii)</i> articular com a Justiça e Ministério Público Estadual, a construção de ações integradas e fluxos e institucionalizá-los em normativas, protocolos, ou instrumentos que regulem a relação com o Suas; em consonância com as diretrizes nacionais.</p>	

(Continua)

(Continuação)

Prioridades e metas estabelecidas	Período de vigência			
	2007-2008 (doc.: res. 2006)	2007-2008 (doc.: port. 2007)	2011-2014 (doc.: res. 2010)	2013-2015 (doc.: res. 2013)
5	Proposta de instalação do sistema estadual e do Distrito Federal de monitoramento e avaliação regional e estadual.	Proposta de instalação do sistema estadual e do Distrito Federal de monitoramento e avaliação regional e estadual. <i>i)</i> avaliação da estruturação da área necessária; <i>ii)</i> avaliação da implantação e funcionamento da totalidade dos Cras; <i>iii)</i> monitoramento da adequada focalização do BPC e do PBF; <i>iv)</i> monitoramento da implantação da política de gestão do trabalho nos municípios de acordo com as diretrizes da NOB/RH/Suas.	Implantação e implementação do sistema estadual de informação, monitoramento e avaliação.	Implantação de sistemática de informação, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais, bem como de vigilância de situações de risco e vulnerabilidade no estado. Metas: <i>i)</i> implantar e unificar sistemas de informação, monitoramento e vigilância, em consonância com os sistemas nacionais; <i>ii)</i> realizar, em parceria com o MDS e municípios, diagnóstico socioterritorial sobre violações de direito e ofertas necessárias.
6	Definição do processo de municipalização da execução direta dos serviços da proteção social básica.	Definição do processo de municipalização da execução direta dos serviços de proteção social básica.	Municipalização da execução direta dos serviços de proteção social básica	Definição do processo de transição da municipalização da proteção social básica e dos serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes executados em municípios de grande porte ou metrópoles, contendo metas, responsáveis e prazos. Metas: <i>i)</i> pactuar, na CIB, o plano de municipalização dos serviços de proteção social básica nos estados pactuar, na CIB, o plano de municipalização que executam esses serviços diretamente; <i>ii)</i> a execução direta dos serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes em municípios de grande porte ou metrópoles.

(Continua)

Gestão democrática e participativa. Metas: *i)* revisar as normativas do respectivo conselho de assistência social, de forma a garantir a proporcionalidade; *ii)* garantir no mínimo oito reuniões anuais para a CIB com a participação dos conselhos estaduais de assistência social; *iii)* garantir, por solicitação do respectivo conselho de assistência social, no mínimo, duas reuniões anuais descentralizadas para fortalecer o controle social; *iv)* ampliar o aporte financeiro para custear o funcionamento dos conselhos estaduais.

(Continuação)

Prioridades e metas estabelecidas	Período de vigência			
	2007-2008 (doc.: res. 2006)	2007-2008 (doc.: port. 2007)	2011-2014 (doc.: res. 2010)	2013-2015 (doc.: res. 2013)
7		Estratégia para o cadastramento de povos indígenas e comunidades quilombolas.	Apio ao exercício da participação e do controle social.	Cofinanciamento da proteção social básica e da proteção social especial. Metas: /) instituir sistemática de repasse fundo a fundo em 100% dos estados até 2015; /i) cofinanciar os serviços da proteção social básica e benefícios eventuais; /ii) realizar, até o ano de 2014, em conjunto com o governo federal, estudo de custos, assim como definir padrões mínimos nacionais que orientem o cofinanciamento dos serviços.
8		Mobilização para documentação civil básica.	Cofinanciamento da proteção social básica e da proteção social especial.	Apoio ao exercício da participação e do controle social. Meta: /) garantir, em 100% dos conselhos estaduais de assistência social, a proporcionalidade entre representantes de usuários, trabalhadores e entidades, na representação da sociedade civil.
9		Mobilização para cadastramento das famílias com criança em situação de trabalho infantil.		
10		Promoção da utilização do CadÚnico para a articulação e integração de outras políticas estaduais.		
11		Estratégias para aperfeiçoar a focalização dos programas que utilizam o CadÚnico.		
12		Avaliação, acompanhamento e melhoria na logística de pagamento de benefícios, distribuição e entrega de cartões.		
13		Mobilização da rede estadual e do Distrito Federal para o fornecimento de informações de frequência escolar, de acompanhamento de saúde e acompanhamento dos serviços socioeducativos.		

Fonte: Brasil (2006; 2007a; 2010; 2013a; 2017).

Elaboração do autor.

4 SOBRE O PACTO DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO DOS MUNICÍPIOS: CONTEXTO, OBJETIVO, PRIORIDADES E METAS

Conforme adiantamos na seção 2, ao adotar o pacto de aprimoramento, em 2013, como um dos instrumentos de coordenação da atuação do nível local, os esforços de promoção da adesão dos municípios à implementação do Suas já eram considerados exitosos tanto pelo gestor federal quanto pelos municípios (na figura de seus representantes no âmbito da CIT). O sucesso alcançado foi decorrente, entre outros fatores, da escolha de alinhamento do gestor federal junto aos municípios para o desenvolvimento, em escala nacional, dos serviços de assistência social e de parte das ações de gestão dos benefícios. Nesse processo, alguns mecanismos de indução foram utilizados pelo governo federal, tendo destaque não só a institucionalização dos repasses financeiros fundo a fundo, mas também os incentivos financeiros vinculados à adoção dos princípios e diretrizes do Suas e à qualidade da gestão, como os repasses provenientes do acompanhamento do IGD-Suas e do IGD-Bolsa.

Em 2011, dados do MDS informavam que 99,5% dos municípios brasileiros já tinham aderido ao Suas. No mesmo ano, apenas 25 prefeituras no país não eram habilitadas e, por isso, não recebiam os repasses do governo federal, provenientes do Fundo FNAS (Brasil, 2011). As informações fornecidas pelos entrevistados corroboram tal fato e o adensam, na medida em que tratam dessa estratégia de indução à adesão, de forma articulada com as transferências oriundas dos IGDs; e do processo de normatização participativa e de capacitação dos gestores e das equipes técnicas municipais. Em conjunto, tais estratégias possibilitaram, além da vinculação formal dos municípios, em razão do repasse fundo a fundo, um considerável alinhamento procedimental e metodológico no que diz respeito à estruturação e execução dos serviços e demais atividades no âmbito do sistema – resguardadas as especificidades regionais e locais, e tendo clareza que havia possibilidades de promover melhorias.

Além das diferenças – em termos de responsabilidades federativas e, também, em função dessa trajetória prévia diferenciada –, a natureza do pacto de aprimoramento, no caso dos municípios, suas prioridades e metas pactuadas foram mais objetivas e de natureza distinta daquelas elaboradas para os estados e o Distrito Federal. Neste caso, de acordo com as entrevistas, o objetivo era criar um “fato novo na institucionalidade da política”, que possibilitasse fazer a política avançar em termos de qualidade e padronização das ações, dirimindo os problemas existentes e promovendo as melhorias cabíveis. Ou seja, neste caso, não se tratou de um movimento para induzir a adesão do nível de governo à gestão do sistema, tal passo já havia sido dado anteriormente, com a utilização de outros mecanismos.

O que foi pactuado, portanto, com a denominação de pacto da gestão municipal, no âmbito da política de assistência social, é um instrumento que foi

elaborado mais recentemente e que tem conteúdo bem objetivo, focado particularmente nas metas a serem alcançadas pelos municípios, tendo em vista seus respectivos portes no âmbito das ofertas e prioridades de atendimento ao público, além da gestão do Suas. As prioridades e metas estabelecidas em tal pacto foram publicizadas pela Resolução/CIT nº 13, de 4 de julho de 2013 (Brasil, 2013c), e estão separadas em quatro tópicos: proteção social básica, proteção social especial, gestão social e controle social.

A Resolução/CIT nº 13/2013 estabelece, ainda, que o alcance das metas estabelecidas seja apurado anualmente, a partir das informações prestadas nos sistemas oficiais de informações e sistemas nacionais de estatística. Além disso, ela determina: *i*) que os planos de assistência social dos municípios deverão ser produzidos, em 2013, de acordo com o período de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e em consonância com as prioridades e metas nacionais pactuadas para o quadriênio 2014-2017; *ii*) ser de competência do conselho de assistência social deliberar acerca do plano de assistência social, conforme estabelece a NOB/Suas de 2012; *iii*) que as prioridades e metas estabelecidas nos planos de assistência social deverão ser expressas no PPA para o quadriênio 2014-2017; *iv*) que a União e os estados acompanharão o alcance das metas contidas no pacto; e *v*) que estes darão apoio técnico e financeiro à gestão municipal para o alcance das metas de aprimoramento de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Do ponto de vista analítico, importa destacar, portanto: *i*) a natureza de cunho mais instrumental da resolução que estabelece o mecanismo – trata-se de documento pragmático de descrição das prioridades e metas, sem detalhes sobre a complexidade dos procedimentos e responsabilidades dos níveis de governo para a operacionalização (o que é bastante presente nos processos das pactuações para o nível estadual); *ii*) o fato de sua elaboração e publicação terem se dado em um período mais recente; e *iii*) o fato de sua motivação estar vinculada às escolhas de gestão que passam por uma necessidade distinta daquela que motivou a elaboração do pacto dos estados – aqui, o problema da política não era a necessidade de induzir os entes à adesão aos princípios elementares da gestão Suas. Ou seja, o direcionamento era para entes federados já comprometidos com a consolidação da política. Tratou-se, portanto, da utilização de um mecanismo nominalmente similar, mas de natureza, conteúdo e objetivos distintos.

Os quadros a seguir resumem as prioridades e metas estabelecidas para o quadriênio 2014-2017. Na sequência apresentamos e analisamos os dados da avaliação do pacto (tornada pública em 2018) realizada pelo DGSuas da SNAS.

QUADRO 3

Prioridades e metas do pacto da gestão municipal (2014-2017)

3A – Proteção social básica

Prioridades	Metas
i) Acompanhar pelo Paif, as famílias registradas no CadÚnico.	Atingir taxa de acompanhamento do Paif de 15% para municípios de pequeno porte I e de 10% para os demais portes.
ii) Acompanhar pelo Paif as famílias com membros integrantes do BPC.	Atingir taxa de acompanhamento do Paif de 25% para municípios de pequeno porte I e 10% para os demais portes.
iii) Cadastrar as famílias com beneficiários do BPC no CadÚnico.	Atingir o cadastramento no percentual de: 70% para municípios de pequeno porte I e II; 60% para municípios de médio e grande porte; 50% para metrópoles.
iv) Acompanhar pelo Paif as famílias beneficiárias do PBF que apresentem outras vulnerabilidades sociais, para além da insuficiência de renda.	Atingir a taxa de acompanhamento do Paif de 15% para municípios de pequeno porte I e de 10% para os demais portes.
v) Acompanhar pelo Paif as famílias beneficiárias do PBF em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidades, com registro no respectivo sistema de informação, cujos motivos sejam da assistência social.	Atingir a taxa de acompanhamento do Paif de 50%.
vi) Reordenar o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos.	Atingir percentual de inclusão de 50% do público prioritário no serviço.
vii) Ampliar a cobertura da proteção social básica nos municípios de grande porte e metrópoles.	Referenciar aos Cras 100% das famílias constante no CadÚnico com meio salário mínimo ou 20% dos domicílios do município.
viii) Aderir ao programa BPC na escola.	Alcançar a adesão de 100%.

3B – Proteção social especial

Prioridades	Metas
i) Ampliar a cobertura do Paefi nos municípios com mais de 20 mil habitantes.	Implantar um Creas em municípios entre 20 e 200 mil habitantes; implantar um Creas para cada conjunto de 200.000 habitantes para os municípios acima de 200 mil habitantes.
ii) Identificar e cadastrar famílias com a presença de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil.	Atingir no mínimo o percentual de: 70% de cadastros, até o fim de 2016, nos municípios com alta incidência que aderiram ao cofinanciamento das ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) em 2013; 70% de cadastros, até o fim de 2017, nos municípios com alta incidência que aderiram ao cofinanciamento das ações estratégicas do Peti em 2014; 50% de identificação e cadastramento das famílias com a presença de trabalho infantil para os demais municípios.
iii) Cadastrar e atender a população em situação de rua.	Atingir 70% de identificação e cadastramento no CadÚnico das pessoas em situação de rua acompanhadas por serviço especializado para esta população; implantar 100% dos serviços para população em situação de rua (serviço especializado para população em situação de rua, serviço de abordagem social e serviço de acolhimento para pessoa em situação de rua) nos municípios com mais de 100 mil habitantes e de regiões metropolitanas com 50 mil ou mais, conforme pactuação na CIT e deliberação do CNAS.
iv) Acompanhar pelo Paefi as famílias com crianças e adolescentes em serviço de acolhimento.	Acompanhamento de 60%.
v) Reordenar os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes	Reordenamento de 100% em conformidade com as pactuações da CIT e deliberações do CNAS.
vi) Acompanhar pelo Paefi as famílias com violação de direitos em decorrência do uso de substâncias psicoativas	Realizar o acompanhamento destas famílias em 100% dos Creas.
vii) Implantar unidades de acolhimento, residência inclusiva, para pessoas com deficiência em situação de dependência com rompimento de vínculos familiares.	Implantação de 100% das unidades conforme pactuação na CIT e deliberação no CNAS.

3C – Gestão social

Prioridades	Metas
(i) Desprezarizar os vínculos trabalhistas das equipes que atuam nos serviços socioassistenciais e na gestão do Suas.	Atingir o percentual mínimo de 60% de trabalhadores do Suas de nível superior e médio com vínculo de estatutário ou empregado público.
(ii) Estruturar as secretarias municipais de assistência social com a instituição formal de áreas essenciais como subdivisão administrativa, conforme o porte do município.	Proteção social básica, proteção social especial e a área de gestão do Suas com competência de vigilância socioassistencial para os municípios de pequeno porte I, II e médio porte. Proteção social básica, proteção social especial, com subdivisão de média e alta complexidade, gestão financeira e orçamentária, gestão de benefícios assistenciais e transferência de renda, gestão do Suas com competência de gestão do trabalho, regulação do Suas e vigilância socioassistencial para os municípios de grande porte e metrópole.

3D – Controle social

Prioridades	Metas
(i) Ampliar a participação dos usuários e dos trabalhadores nos conselhos municipais de assistência social.	Atingir 100% dos conselhos com representantes de usuários e trabalhadores na representação da sociedade civil.
(ii) Regularizar os conselhos municipais de assistência social como instância de controle social do PBF.	Atingir 100% dos conselhos.

Fonte: Brasil (2013c).

4.1 Adesão e cumprimento das metas

Cabe explicitar que, em 2018, o DGSuas divulgou um documento que apresenta a sistematização dos procedimentos e cálculos adotados para a avaliação do cumprimento das metas do pacto de aprimoramento da gestão dos municípios – quadriênio 2014-2017 – e seus resultados (Brasil, 2018). De modo geral, é possível notar, a partir dos dados divulgados, que uma grande porcentagem dos municípios brasileiros não conseguiu alcançar todas as metas estabelecidas para o quadriênio. Contudo, em pelo menos cinco¹² metas, a porcentagem de municípios que cumpriu o esperado supera a marca de 80%; em outras seis metas,¹³ mais de 40% dos municípios lograram êxito ao final dos quatro anos; em três metas estabelecidas,¹⁴ a porcentagem de municípios exitosos ultrapassou a marca de 30%; outras três

12. Ampliar a cobertura da proteção social básica nos municípios de grande porte e metrópoles; aderir ao programa BPC na Escola; ampliar a cobertura do Paefi nos municípios com mais de 20 mil habitantes; acompanhar pelo Paefi famílias com violação de direitos em decorrência do uso de substâncias psicoativas; regularizar o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) como instância controle social do PBF.

13. Inserir no CadÚnico as famílias com beneficiários do BPC; reordenar o serviço de convivência e fortalecimento de vínculo; atender a população de rua; implantar unidades de acolhimento (residência inclusiva) para pessoas com deficiência em situação de dependência com rompimento de vínculos familiares; adequar a legislação municipal à legislação do Suas; ampliar a participação dos usuários e trabalhadores nos conselhos municipais de assistência social.

14. Cadastrar a população em situação de rua; acompanhar pelo Paefi as famílias com crianças e adolescentes em serviço de acolhimento; desprezarizar os vínculos trabalhistas das equipes que atuam nos serviços socioassistenciais e na gestão do Suas.

metas¹⁵ foram atingidas por mais de 10% dos municípios; e em duas metas,¹⁶ a porcentagem de municípios não ultrapassou a casa dos 9%. Ressalta-se, ainda, que, de acordo com o que demonstra os dados, em 15 metas, das 21 avaliadas, há uma tendência de crescimento, no decorrer do quadriênio, da porcentagem de municípios exitosos.

Considerando as disparidades regionais e locais existentes no território brasileiro e seus impactos sobre os processos de implementação das políticas públicas no país, especialmente no que diz respeito ao que se relaciona, de forma mais contundente, ao objeto de estudo deste capítulo, a saber: a partir das distintas capacidades fiscais e administrativas existentes entre os 5.570 municípios do país, é possível interpretar os resultados do primeiro quadriênio de implementação do Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal como uma experiência exitosa (ao menos relativamente), ainda que os dados apontem claramente para possibilidades/ espaços em que adequações e avanços sejam promovidos. Ora, tanto do ponto de vista da adesão e mobilização para alcançar as metas estabelecidas, quanto no que diz respeito aos resultados alcançados ao final do quadriênio, os dados apontam para uma vinculação efetiva do nível municipal junto à política. A interpretação é de que tal fenômeno se explica tanto pela trajetória das relações deste nível de governo com o gestor federal, como pelo momento de utilização do mecanismo, em que já se contava com a consolidação dos municípios no âmbito do Suas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme pôde ser observado, as prioridades e metas estabelecidas para cada pacto (estados/Distrito Federal e municípios) são diferentes; e consistem em instrumentos elaborados e revisitados ao longo de espaços temporais distintos. O Pacto de Aprimoramento da Gestão dos estados e do Distrito Federal começa a ser forjado em um momento bem anterior ao Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Municípios. Além disso, os documentos que tratam do pacto dos estados e do Distrito Federal apresentam maior densidade em termos de conteúdo do que o documento que trata do pacto dos municípios.

Embora o campo da assistência social preveja, desde 1993, com a Loas, a divisão de responsabilidades entres os níveis de governo para a execução da política, os documentos analisados indicaram ter havido maior esforço de indução, por meio dos pactos de gestão, sobre o nível estadual. As entrevistas com os gestores da política nos permitem sustentar a análise de que as já conhecidas dificuldades de implicação do nível estadual de governo na gestão da política de assistência social foi o que

15. Acompanhar pelo Paif as famílias com membros integrantes do BPC; acompanhar pelo Paif as famílias com até meio salário mínimo registradas no CadÚnico; acompanhar pelo Paif as famílias beneficiárias do PBF.

16. Identificar e cadastrar famílias no CadÚnico com a presença de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil; estruturar as Secretarias Municipais de Assistência Social (SMAS) com formalização de áreas essenciais.

impulsionou de maneira mais concisa a atuação coordenadora do gestor federal em tal direção. Por sua vez, no caso do aprimoramento da gestão do nível municipal, o governo federal vinha, paralelamente, lançando mão de outros instrumentos de coordenação federativa que possibilitaram resultados razoáveis ao longo do período analisado – disso se deu a utilização tardia do pacto de gestão como instrumento de coordenação junto a este nível de governo, assim como sua utilização com outro objetivo. Ou seja, no caso dos municípios, a intenção com o pacto era possibilitar ao Suas avançar, junto aos estados, com o objetivo de trazê-los de forma mais efetiva para o sistema. As distintas trajetórias de utilização do mecanismo, junto aos dois níveis de governo, nos permite concluir, também, que os pactos têm relevâncias distintas, que dependem diretamente da efetividade dos outros instrumentos de coordenação dentro da política, direcionados ao respectivo ente federado.

Há evidências, portanto, de que as motivações para a elaboração dos pactos de aprimoramento da gestão estadual são distintas daquelas que impulsionaram o Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal; e de ter havido baixa efetividade dos pactos de aprimoramento da gestão enquanto instrumentos de coordenação da atuação dos entes estaduais, tendo em vista a repetição, ao longo dos anos, das prioridades e metas estabelecidas para este nível de governo. Ou seja, embora as pactuações tenham sido o principal instrumento utilizado pelo Suas, junto aos estados, para induzir a adesão de tal nível de governo à política, o resultado de tal processo foi recorrentemente não efetivo. Contribuiu para isso, a não existência de incentivos financeiros e a retirada das possibilidades de haver sanções, controladas pelo gestor federal, no caso de não cumprimento das prioridades e metas. É possível afirmar, portanto, serem os pactos dos estados e municípios distintos em processo, motivação, conteúdo, objetivos e efetividade.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, E. R. Interorganizational coordination: theory and practice. **Journal of Planning Literature**, v. 7, n. 4, p. 328, may 1993.

ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Fiocruz, 2012. 232p.

BRASIL. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. **Casa Civil**, Brasília, 8 dez. 1993.

_____. **Política Nacional de Assistência Social/2004 e NOB/Suas**. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, nov. 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2UvWz50>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Executiva da Comissão Intergestores Tripartite. Resolução nº 5, de 15 de setembro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 out. 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. 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. Brasília: MDS, 2007a.

_____. Ministério do Desenvolvimento 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, 15 jun. 2007b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. 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. Brasília: MDS, 2010.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social. Brasília: Congresso Nacional, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2tSLiCo>>.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Norma Operacional Básica/Suas 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas). **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jan. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento da Rede Socioassistencial Privada do Sistema Único de Assistência Social. Resolução nº 16, de 3 de outubro de 2013. Estabelece a revisão das prioridades e metas específicas para a gestão estadual e do Distrito Federal e os compromissos do governo federal, estabelecidos na Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010. **Lex**, 4 nov. 2013a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Portaria nº 150, de 18 de julho de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jul. 2013b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Resolução nº 13, de 4 de julho de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jul. 2013c.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 2, de 16 de março de 2017. Aprova as prioridades e metas para os estados e o Distrito Federal no âmbito do Pacto de Aprimoramento do

Sistema Único de Assistência Social para o quadriênio de 2016 a 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do Suas (DGSuas). Pacto de aprimoramento do Suas: gestão municipal. Prioridades e metas para a gestão municipal do Suas para o quadriênio 2014-2017. Resultados do Pacto de Aprimoramento 2014-2017. Percentual de municípios que atingiram as metas, 2018.

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

FONSEAS – FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS (AS) DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. Avaliação do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal e Proposta para a nova versão e sistemática do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal. Brasília: FONSEAS, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Assistência Social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 25, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2VjBZJ0>>.

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*: XIMENES, D. A. (Org.). **Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Brasília: Enap, 2017.

WRIGHT, D. S. Intergovernmental relations: an analytical overview. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, 1974.