ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 9 – COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E COMISSÕES INTERGESTORES NO SUAS
Autores(as)	Luciana Jaccoud Aérica Meneses Carolina Stuchi
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9/cap9

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.

CAPÍTULO 9

COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E COMISSÕES INTERGESTORES NO SUAS

Luciana Jaccoud
Aérica Meneses
Carolina Stuchi

1 INTRODUÇÃO

As transformações observadas nas últimas décadas no campo da implementação de políticas sociais no Brasil vêm impulsionando as pesquisas sobre coordenação intergovernamental e seus instrumentos. Esforços para promover a articulação entre os níveis de governo, reduzir a fragmentação da ação pública e estimular a convergência e a colaboração ganharam força. Os estudos sobre o tema evidenciam que a coordenação intergovernamental pode variar em função dos instrumentos e recursos mobilizados, mas também dos objetivos eleitos, impondo exigências e promovendo impactos sobre as relações entre as esferas de governo e sobre o desempenho dos governos subnacionais. Segundo Peters (2004), diferentes níveis de coordenação podem ser identificados de acordo com a complexidade dos objetivos propostos: do mais simples – evitar a superposição – ao mais complexo – arranjo intersetorial com estratégias de colaboração entre áreas distintas de governo –, passando por objetivos intermediários, exigentes em cooperação e em integração de esforços, visando instituir um patamar de trabalho conjunto seja com a garantida autonomia, seja compartilhando de objetivos e metas. No caso brasileiro, em face da opção constitucional por responsabilidades compartilhadas em políticas sociais de escopo nacional, ancoradas em direitos sociais e em compromisso com a universalidade, o desafio da coordenação respondeu à exigência de organizar e articular ofertas com compartilhamento de objetivos e metas.

Visando conciliar a descentralização da ação pública a padrões de gestão ou a patamares de provisão de serviços associados a garantias de oferta, de acesso e de resultados, um amplo conjunto de instrumentos de coordenação intergovernamental foi mobilizado no âmbito das políticas sociais brasileiras. Destacam-se os instrumentos normativos e financeiros, bem como as instâncias de pactuação intergovernamental. Adotadas em políticas organizadas na forma de sistemas únicos, tais instâncias, de cunho deliberativo, foram implantadas tanto no nível nacional como estadual objetivando promover uma institucionalidade favorável

à articulação federativa para a formulação e, sobretudo, para a implementação de políticas sociais. No caso das políticas de saúde e da política de assistência social, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartites (CIB) emergiram em contextos institucionais fortemente regulados pelo governo federal, seja em termos de concentração da autoridade regulatória, seja de capacidade no financiamento, mas onde os níveis subnacionais, em especial a esfera municipal, organizam as ofertas, guardando a responsabilidade da execução.

Este capítulo se dedica a analisar a experiência das instâncias intergestores e seu papel na coordenação intergovernamental para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas). O estudo revela que as comissões intergestores CIT e CIB se organizaram como fóruns permanentes de gestão colegiada do Suas, produzindo negociação e decisão, processando tensões, mas também operando alinhamento em aspectos centrais da implementação. O esforço de coordenação realizado por estas estruturas colegiadas favoreceu a indução de estratégias de gestão para a produção da política. Atuaram promovendo convergência e deliberação sobre normativas e instrumentos de gestão, mas também ampliando o consenso e a legitimidade em torno dos objetivos para os quais se voltam a ação pública bem como dos seus instrumentos operativos. Observou-se, assim, que as comissões intergestores nacional e estaduais cumprem um duplo papel. Elas vêm atuando como espaços de negociação e decisão, e também como instâncias de formação de atores e de preferências, construção e harmonização de interpretações e disseminação de informações, favorecendo o processamento de divergências, reduzindo os custos de implementação da política e alterando a dinâmica das relações intergovernamentais neste campo da proteção social brasileira.

Enquanto instâncias de negociação intergovernamental, as comissões intergestores operam compromisso entre distintos interesses, processando conflitos e acomodando divergências. Como no âmbito da política de saúde, também no caso do Suas, tais instancias emergem em um contexto onde o nível federal passa a mobilizar sua autoridade normativa e financeira para influir no desenho da política (Arretche, 2004). Na década de 1990, a coordenação federal teve como objetivo impulsionar a descentralização sem, contudo, estabelecer objetivos nacionais a serem perseguidos pelos três níveis de governo. Com a instituição do Suas, entretanto, as exigências de coordenação intergovernamental se ampliaram em resposta ao novo objetivo fixado, de ampliação da capacidade protetiva do Estado com a expansão e a uniformização das ofertas públicas em assistência social e a qualificação de seus resultados em face dos altos patamares de pobreza e vulnerabilidade social. Esforços se sucederam então em favor da definição das responsabilidades federativas, da padronização dos serviços e da normatização das ofertas realizadas com o concurso do cofinanciamento federal.[1]

1. Sobre o tema, ver o capítulo 4, de Jaccoud, Mesquita, Licio e Leandro, neste volume.

A reorganização das transferências federais no custeio das ações dos níveis subnacionais incidiu fortemente sobre a adesão dos estados e dos municípios ao Suas e favoreceu a regulação das ofertas realizada pela CIT em prol da implantação do sistema único. Mas o aporte financeiro ao Suas se limita às transferências voluntárias, vinculadas a objetivos programáticos específicos.[2] Inexistem normas dotando tal política de prioridade orçamentária e determinando a vinculação de recursos em quaisquer dos níveis de governo. A consolidação do Suas, exigente em ampliação do gasto subnacional em assistência social, fica, pois, dependente da vontade política dos entes e submetida às negociações orçamentárias anuais. As comissões intergestores têm cumprido aí um papel relevante ao aumentar a publicização da disputa pela direção da política e por recursos nos três níveis de governo. Esse jogo, contudo, difere nos contextos federal, estadual e municipal, seja em decorrência dos interesses próprios em cada esfera de governo ou dos distintos interesses territoriais no mesmo nível de governo, seja da dinâmica institucional e política que marca as relações intergovernamentais.

A exigência de coordenação impõe-se para articular decisões e induzir a implementação dos serviços, mas também para articular interpretações sobre as diversas camadas e padrões normativos que atravessam a gestão da política nos diferentes níveis (nacional, estadual e municipal). Considerando que as instituições determinam as regras do jogo, assim como a identidade do grupo e suas escolhas (Pierson, 1995), cabe observar se e como as instâncias de pactuação, instituindo um processo continuado de negociações intergovernamentais, alteram a dinâmica das relações intergovernamentais, acomodando preferências técnicas e políticas e favorecendo novos padrões de interações entre os níveis de governo.

Argumentamos, desse modo, que a implantação de instâncias de pactuação federativa nas políticas sociais buscou favorecer o diálogo e a negociação intergovernamental visando: *i*) reforçar o reconhecimento e a legitimidade dos objetivos gerais fixados pela política nacional; *ii*) fortalecer as negociações em torno das estratégias e metas para o alcance dos objetivos nacionais; *iii*) aprimorar as capacidades estatais para a implementação e a cooperação; *iv*) reduzir o comportamento unilateral, mitigando a competição, bem como superposições ou lacunas nas ofertas; e *v*) estender o compromisso e o alinhamento político dos atores-chave na política. Assim, além da função de negociação e de deliberação, aquelas comissões atuam como uma comunidade de intérpretes, ordenando sentidos, informações e repertórios a respeito da política e seus instrumentos. Procuramos demonstrar ainda que a CIT tem papel diferenciado em relação às CIB, sendo estas mais atuantes na socialização e disseminação das regras do sistema, mas pouco incidindo na

2. Sobre os instrumentos financeiros de coordenação no Suas, ver o capítulo 6, de Mesquita, Paiva e Jaccoud, neste volume.

promoção ou no fortalecimento de uma agenda normativa e financeira que fortaleça o Suas em âmbito estadual.

Para abordar a experiência das comissões intergestores, este estudo se baseou em material de pesquisa de campo, incluindo o registro de 25 entrevistas realizadas com gestores ou ex-gestores da assistência social nas três esferas de governo, entre 2016 e 2017, a observação e o registro de reuniões da CIT para o mesmo período. Para o estudo das CIB, foram efetuadas visitas e observações das reuniões destas comissões nos estados do Pará, do Ceará, da Bahia e do Rio Grande do Sul, além de pesquisa documental sobre as CIB da Bahia, do Rio Grande do Sul e do Paraná, no intervalo de 2016 e 2017. Adicionalmente, foram realizadas vinte entrevistas semiestruturadas em cinco estados: Bahia, Ceará, Minas Gerais, Pará e Rio Grande do Sul, além de Brasília. As entrevistas envolveram duas secretárias executivas das CIB, duas diretoras de departamentos da assistência social membros na CIB representando o órgão gestor estadual, uma assessora do Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (Coegemas) e quinze gestores da área de assistência social,[3] dos quais quatro participaram da CIT na qualidade de membro, seis participaram das CIB, também na qualidade de membro e outros cinco participaram como membro de ambas as comissões.

Este capítulo se insere, assim, nos esforços voltados à compreensão da dinâmica das relações intergovernamentais no contexto federativo, abordando o funcionamento das instâncias de coordenação intergovernamentais no processo de execução descentralizada da política nacional de assistência social. O texto está dividido em cinco seções, além desta introdução. A seção 2 tratará da evolução institucional das comissões intergestores, incluindo competência, composição e estrutura. A seção 3 se debruçará sobre as características da produção decisória das CIT e CIB, bem como sobre sua atuação na produção de alinhamento entre os atores da execução nos três níveis de governo. As seções 4 e 5 se dedicarão a analisar a dinâmica das CIT e das CIB, respectivamente. Dando destaque às pautas de financiamento, organização dos serviços e normas referentes a programas específicos, serão abordadas as relações entre os níveis de governo nos dois fóruns, assim como os principais aspectos na produção de decisões e alinhamento para a operacionalização do Suas. Na seção 6, serão apresentadas as considerações finais.

3. Do total de entrevistados, treze haviam atuado, ou atuavam no momento da entrevista, na gestão municipal, enquanto nove estavam ou haviam estado, respectivamente, com responsabilidades na gestão federal e outros nove haviam atuado, ou atuavam na gestão estadual. Alguns entrevistados haviam passado por mais de um nível de gestão. A numeração das entrevistas segue sequência adotada na pesquisa de campo que englobou ainda as políticas de educação e saúde. Informações sobre o conjunto dos entrevistados podem ser consultadas no apêndice A deste volume.

2 DESENHO INSTITUCIONAL: COMPETÊNCIA, COMPOSIÇÃO E ESTRUTURA

Previstas em 1997, pela primeira das Normas Operacionais Básicas (NOBs) da política de assistência social, as comissões intergestores foram criadas dois anos mais tarde.[4] Mas foi após a aprovação da NOB de 1998, tornando automática a transferência de recursos federais para os governos subnacionais e estimulando a alocação de recursos próprios de todos os níveis de governo nos respectivos fundos de assistência social, que aquelas comissões ganharam escopo decisório. Inspirada na experiência do Sistema Único de Saúde (SUS), esta NOB dotou os espaços de negociação e pactuação entre níveis de governo de caráter deliberativo no que diz respeito à operacionalização da política, tanto no nível federal – CIT – como no estadual – CIB. Formalmente, as reuniões da CIT tiveram início em 1999. No caso das CIB, cada estado seguiu sua trajetória, vinculada ao processo de institucionalização da política de assistência social.

Desde sua previsão na NOB de 1997 e sua efetiva criação em 1999, o desenho institucional da CIT e das CIB sofreu alterações. Inicialmente desenhadas com competências idênticas e composição e estrutura de atuação muito similares, CIT e CIB foram adotando dinâmicas decisórias próprias. Por essa razão, antes de analisar a atuação das instâncias de coordenação intergovernamental da política de assistência social, será abordada sua evolução institucional com destaque no que se refere à composição, à competência e à estrutura de funcionamento.

Reguladas pelas NOBs, as comissões intergestores acolhem, em sua composição, a representação dos três níveis de governo. Integram a CIT os representantes da União, indicados pelo órgão gestor federal, dos estados, designados pelo Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado de Assistência Social (Fonseas), e dos municípios, indicados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas). As CIB são instituídas com representantes dos estados, indicados pelo órgão gestor estadual, e dos municípios, indicados pelo Coegemas.

A primeira NOB, editada em 1997 em um contexto de inexistência de uma política nacional, previa a instalação de uma comissão tripartite, de caráter consultivo e não permanente, composta por três representantes, um de cada esfera de governo. Também tratava das comissões estaduais, tripartites, que deveriam contar com a representação da União, por meio do escritório regional do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), além de um representante estadual e um municipal.

4. A CIT foi instituída em 1999, por meio da Portaria no 131, de 28 de abril de 1999. Já entre as CIBs, segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic), 23 também foram criadas em 1999 e as demais, entre 2002 e 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2PZrzJG>.

Nas NOBs de 1998 (Brasil, 1999) e 2002,[5] a composição da CIT é alterada para acolher nove representantes, sendo três de cada esfera de governo. As comissões estaduais passam a ser bipartites, mas sem proporcionalidade: três representantes da gestão estadual e seis de gestões municipais. Com a NOB-Suas de 2005, a CIT ganha força e passa a ter quinze representantes, cinco de cada esfera de governo (Brasil, 2005).[6] Na nova NOB de 2012, tanto a CIT como as CIB passam a atender ao requerimento de representação regional e de porte dos municípios,[7] e as CIB passam a ser paritárias entre estado e municípios, aumentada sua composição para doze membros (Brasil, 2012). Essas mudanças respondem à progressiva ampliação das atribuições das duas instâncias, observada ao longo do período.

De acordo com a NOB de 1997, que as instituiu, as competências das comissões intergestores se resumiam a três principais: *i*) participar das discussões sobre os critérios de transferência de recursos da União para estados, Distrito Federal e municípios; *ii*) habilitar e desabilitar estados e municípios, verificando-se as condições de gestão estadual (CIT) ou municipal (CIB) para o recebimento de recursos do governo federal; e *iii*) apoiar a instalação das CIB nos estados. A instalação da CIT em 1999 foi motivada pela adoção da modalidade fundo a fundo de transferência dos recursos federais para estados e municípios, em substituição à prática convenial. As transferências fundo a fundo reproduziam as séries históricas do período anterior (Chaibub, Jaccoud e Hadjab, 2009), e as transferências ocorriam em contexto de substancial autonomia local quanto aos objetivos e às ofertas (Almeida, 2005).

Até 2002, as atribuições de CIT e CIB eram similares, partindo da premissa de que cumpriam o mesmo papel na estruturação da política de assistência social, diferenciando-se apenas pelo âmbito de atuação, federal ou estadual. Na NOB de 2002, essas comissões passam a ser reconhecidas como foro de pactuação das questões operacionais da gestão.

Mas é após 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) voltada à implementação do Suas e à afirmação do compromisso federativo com os objetivos e com a ampliação da oferta pública, que o diálogo intergovernamental ganhou destaque. A NOB de 2005 ampliou o papel das comissões intergestores como instâncias de discussão e definição de estratégias de implementação e operacionalização da política, incluindo a pactuação dos critérios de partilha e dos procedimentos de transferência de recursos. Respondendo às alterações no padrão de financiamento da política de assistência social, que

5. A NOB de 2002 não chegou a ser formalmente aprovada, embora tenha sido publicizada. Para mais informações, acessar o *link*: <https://bit.ly/2Q5Ievl>.

6. O Distrito Federal, com suas competências híbridas, aparece na cota de representação dos estados.

7. A CIT deve contemplar as cinco regiões do país e os portes dos municípios. Da mesma forma, as CIB devem reconhecer a representação regional e o tamanho dos municípios.

deixavam para traz a forma convenial para adotar mecanismos de repasse regulares e automáticos – fundo a fundo –, a CIT e as CIBs foram chamadas para discutir e deliberar sobre as prioridades orçamentárias e o funcionamento dos mecanismos alocativos (Brasil, 2005). A NOB-Suas de 2005 atribuiu ainda às comissões um papel relevante no acompanhamento das regras de transição do Suas (níveis de gestão e condições para repasse de recursos federais), possibilitando que os aspectos não previstos na norma pudessem ter uma arena de discussão e encaminhamentos. As CIB passaram a responder pela operacionalização do Suas em seu território, incluindo a deliberação sobre critérios de partilha de recursos estaduais destinados ao cofinanciamento de ações e serviços socioassistenciais nos municípios.

O fortalecimento do processo de pactuação e seus atores foi objetivo da NOB--Suas de 2012 que, abrigando um capítulo dedicado às instâncias de negociação e pactuação do Suas, acolheu formalmente o alargamento de competências da CIT e das CIB que já vinha sendo observado na prática das comissões dos anos anteriores (Brasil, 2012). Esta norma reconhece as atribuições da CIT de pactuar: estratégias para a implantação, a operacionalização e o aprimoramento do Suas; instrumentos, parâmetros e mecanismos de implementação e regulamentação do Suas; critérios de partilha e procedimentos de transferências de recursos para os estados e municípios[8] e serviços socioassistenciais de alto custo.[9] Às CIB, em linhas gerais, a referida norma inclui, entre suas atribuições, as de pactuar: o aperfeiçoamento do Suas no âmbito regional; a implantação e a operacionalização do Sistema Estadual de Assistência Social; e a estruturação e a organização da oferta de serviços regionais. Além disso, CIT e CIB ganham tarefas de pactuar indicadores, sistemas de informação e rotinas de monitoramento e avaliação dos serviços, além de prioridades e metas nacionais e planos de providências voltados ao aperfeiçoamento da gestão de estados e municípios (Brasil, 2012).

A estrutura organizacional da CIT e das CIB é composta por: um plenário, constituído pelos representantes dos três entes; câmaras técnicas, instituídas temporariamente para auxiliar os debates e as discussões; e uma secretaria técnica permanente, com ao menos um burocrata para a realização de atividades preparatórias, para o acompanhamento e registro das decisões e suporte a adoção de providências subsequentes.

Quanto à periodicidade das reuniões e do quórum mínimo, não há diferenças entre as duas instâncias. Na CIT, a periodicidade das reuniões, de acordo com seu

8. Com as NOBs de 2005 e 2012 consolida-se, no plano normativo, a ideia de que a CIT pactua os critérios de partilha, o CNAS delibera, após a deliberação a matéria retorna à CIT para execução, aplicando-se os critérios ao conjunto de estados e municípios a partir de um volume de recursos disponível no governo federal. Há então uma pactuação da partilha. Processo semelhante ocorre nas CIB e nos Conselhos Estaduais de Assistência Social (Ceas).

9. Esses serviços são de responsabilidade dos estados, conforme art. 13, inciso VI da Loas de 1993, e sua regulamentação passa a ser matéria da CIT.

regimento interno, é mensal ou extraordinariamente quando necessário. No caso das CIB, embora a periodicidade seja definida por cada estado, há uma meta do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos estados e do Distrito Federal estabelecendo que os estados devem garantir a realização de um mínimo de oito reuniões anuais das CIB. Os órgãos gestores federal e estaduais devem disponibilizar os recursos necessários para o seu pleno funcionamento (NOB de 2005), bem como o custeio das despesas para a participação dos seus membros (NOB de 2012). O papel de coordenador na CIT cabe ao gestor federal e, nas CIB, aos gestores estaduais; já o caráter deliberativo é expresso por meio de normas infralegais – resoluções – publicadas em Diário Oficial.

No arcabouço normativo do Suas, percebe-se, ao longo do tempo, um adensamento das atribuições das duas instâncias, sem excluir as anteriores: a CIT detém as discussões macro da operacionalização da implementação do Suas e as CIB são responsáveis pela sua operacionalização no âmbito regional. Nesse processo, também observa-se esforço para deixar mais clara a relação entre as comissões intergestores e os conselhos nacional e estaduais, de caráter deliberativo e com composição e competência expressas na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Algumas matérias de competência dos conselhos passam a ter como regra a pactuação prévia nas comissões, como foi o caso da própria NOB de 2012, integralmente pactuada na CIT antes da sua aprovação por meio da Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

3 DECISÃO, ALINHAMENTO E INFORMAÇÃO: CARACTERÍSTICAS DA PRODUÇÃO DAS COMISSÕES INTERGESTORES

No contexto de implementação do Suas, as comissões intergestores ganharam densidade enquanto estruturas institucionais da política, responsáveis por negociações entre as três esferas de governo, por deliberações em temas referentes à gestão, além de produzirem alinhamento entre os gestores e promoverem a circulação de informações referenciais sobre a política e sua implementação.

Analisando a experiência de coordenação federativa promovida por meio de comitês intergestores nas políticas de educação, assistência e saúde, Palotti e Machado (2014) investigam sua atuação na produção de decisões estruturantes para aquelas políticas. Verificam que há similaridade entre elas no que se refere ao processo decisório, baseado no consenso, e na natureza das decisões, formalizadas por normas infralegais passíveis de serem revertidas por legislação hierarquicamente superior.

Sobre a produção normativa, os autores concluem que cerca de dois terços das deliberações dizem respeito à tomada de decisão. O restante das matérias se refere ao processamento de temáticas para posterior pactuação ou ao debate de aspectos da política considerados relevantes (Palotti e Machado, 2014, p. 419). No caso

específico da CIT da assistência social, os autores, usando dados de 2005 a 2011, concluem que a maioria das deliberações envolveria compromissos intergovernamentais, recursos financeiros e mudanças no conteúdo das políticas. Ademais, Palotti e Machado (2014) constatam que, como nas outras duas políticas, não há paralisia decisória na CIT da assistência social; contudo, identificam o governo federal como o ator com maior poder de agenda, responsável pela proposição de mais de 80% das iniciativas deliberadas naquela instância.

Os dados levantados em nossa pesquisa corroboram aquelas conclusões. No que se refere aos temas que compõem a pauta das comissões para o período pesquisado, destacaram-se as decisões sobre: planos de providências, pactos de aprimoramento da gestão do Suas de estados e municípios, critério de partilha de recursos e formas de transferência, normatização da oferta, sistemas de monitoramento e criação e forma de aferição de indicadores, e manuais de execução de serviços e programas. Os temas demonstram uma intrincada relação entre formulação e implementação e desenham uma dinâmica de diálogo permanente voltada à calibragem das regras e do ordenamento das ações.

Quanto aos tipos de deliberação, o material produzido por estas instâncias permite identificar um conjunto de decisões de características e naturezas variadas. Elas podem ser agregadas em, pelo menos, cinco tipos: *i*) normas gerais que se ocupam em regular condutas aprovadas pelas próprias comissões ou submetidas a posterior deliberação dos conselhos, como as NOBs ou as regulações de serviços e funcionamento de equipamentos; *ii*) normas sobre repasse e uso de recursos, incluindo formas e critérios de partilha de recursos e saldos em conta; *iii*) normas e atos internos, que disciplinam o próprio funcionamento das comissões e a participação de seus representantes, como regimentos internos, composição, agenda, rotinas, articulação entre CIT e CIB, organização de Congemas, Coegemas e Fonseas; *iv*) decisões de caráter executório do processo de implementação da política, como a assinatura dos pactos de aprimoramento de gestão de estados e municípios e dos planos de providência; e *v*) atos decisórios de natureza adjudicatória, como a habilitação e desabilitação de estados e municípios aos níveis de gestão do Suas e atuação como instância recursal, no caso da CIT, que atribuem de forma definitiva a estados e municípios o *status* essencial para acesso aos recursos públicos.[10]

Como bem observaram Palotti e Machado (2014), diferentemente das decisões da CIT da saúde, que são aprovadas e publicadas pelo ministro de Estado da Saúde, no caso da assistência social, elas são publicadas diretamente como resoluções próprias, sem a necessária mediação do governo federal. Essa característica, somada ao fato de que as próprias comissões da assistência não têm *status* legal,

10. Vale lembrar que a sistemática de habilitação e desabilitação deixou de existir a partir da NOB de 2012.

poderia indicar que as decisões ali tomadas são fracas do ponto de vista normativo e poderiam ser facilmente substituídas por decisões ministeriais unilaterais.

No entanto, o formato de publicação das decisões na forma de resolução coletiva busca conferir maior legitimidade à decisão, reconhecendo a autonomia dos entes e a sua expressão de deliberação em caráter conjunto. De fato, se as normas constitucionais e legais sobre a estruturação de um sistema de gestão descentralizado deixaram abertura para a atuação da CIT e das CIB na expedição de normas infralegais, boa parte desta produção pode ser entendida como normas suaves ou flexíveis (*soft law*). Ou seja, o Suas foi instituído e expandido por meio de normas sem força jurídica vinculante, dotadas de baixo grau de coercitividade, especialmente na relação com os entes federados em face de sua autonomia constitucional.

Uma das técnicas geralmente utilizadas para aumentar o grau de adesão a normas de fraco poder coercitivo é o uso de incentivos. As chamadas normas com sanção positiva ou premial se caracterizam pelo encorajamento dos comportamentos desejados.[11] É possível afirmar que a instituição da modalidade de repasse de recursos fundo a fundo, o repasse de recursos novos para a instalação de serviços e de unidades públicas – Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) – e a manutenção das transferências intergovernamentais pré-existentes, acolhidas na forma de séries históricas,[12] foram incentivos importantes para mobilizar os municípios em sua adesão do Suas e no seu enquadramento aos critérios de partilha.

Outro exemplo pode ser dado pela criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) associado ao repasse de recursos em apoio à melhoria nas condições de gestão. A diferença do *enforcement* das normas quando da presença de sanções premiais também se evidenciou em algumas CIB analisadas. Naquelas em que houve aporte de recursos financeiros próprios dos estados, este parece ter funcionado como incentivo, repercutindo em maior normatização e indução de condutas nos municípios.

A natureza flexível das normas infralegais do Suas permitiu, em uma fase inicial, um contínuo ajustamento operado por meio de decisões das próprias comissões intergestores, mas também dos conselhos de assistência social. Este processo de adequação repercutiu tanto na atualização das normativas como, em alguns casos, na sua elevação do ponto de vista de hierarquia no ordenamento jurídico.

Visando dar caráter cogente a algumas normas essenciais à consolidação do Suas, o governo federal promoveu, com apoio das CIT e CIB, um processo de

11. Sobre as características das normas com sanção premial, ver Bobbio (2007).

12. Estes repasses foram acolhidos, na NOB de 2005, pelos chamados pisos de transição. Sobre o tema, ver Mesquita, Paiva e Jaccoud, capítulo 6 deste volume.

alteração da Loas, em 2011. Após rápida tramitação no Congresso Nacional, houve a incorporação das diretrizes do Suas, responsabilidades dos entes e definição de serviços e unidades públicas. Além da lei que organizou a política de assistência social, também se observou a legalização do Suas por meio da aprovação de leis estaduais e municipais[13], além de sua inclusão em leis orçamentárias federais, estaduais e municipais, incorporando a lógica dos pisos de proteção básica e proteção especial, inclusive redirecionando emendas parlamentares.

As possibilidades e os constrangimentos das decisões da CIT e das CIB também devem ser avaliados considerando-se o contexto normativo no qual elas se inserem, ou seja, o conjunto de normas, instituições ou de processos juridicamente regulados que não tratam apenas da política de assistência social, mas que produzem efeitos sobre ela. Trata-se de normas e processos – em âmbito nacional, estadual e municipal – sobre estrutura administrativa (regras sobre administração direta, indireta e organizações da sociedade civil), pessoal (estatutos dos servidores e leis sobre profissões e carreiras), contratos, planejamento, orçamento, tributação, regime fiscal, publicidade oficial, período eleitoral, organização do sistema de justiça, entre outras (Bucci, 2013).

Esse amplo conjunto de normas, de naturezas e esferas diferentes, pode incidir como limitador das decisões tomadas nas instâncias colegiadas ou exigir uma harmonização posterior, por meio da construção de entendimentos e interpretações em conformidade com aquelas normas. Além disso, as decisões colegiadas podem gerar insegurança jurídica e política tanto pela novidade como pelo desalinhamento em face das práticas burocráticas e dos contextos institucionais vigentes em cada estado ou município. É nessa perspectiva que as comissões exercem um segundo papel, que se refere ao alinhamento e à uniformização da interpretação de diretrizes e normativas construídas para organizar a implementação da política. O exercício de alinhamento tem funções políticas e normativas relevantes, como será mostrado mais adiante.

A aplicação da base normativa de uma política pública depende diretamente de como as normas são construídas, combinadas, revistas e ajustadas no curso do processo de execução. Ao longo dessa fase, importa o aspecto processual, isto é, a participação nas decisões que concretizam o texto normativo, mas também importa o aspecto formal, ou seja, a clareza e a coerência das categorias e orientações, de modo que a interpretação esteja ao alcance dos destinatários leigos, dependendo menos de disputas de sentido entre aplicadores especializados ou técnicos (integrantes de órgãos de controle, procuradorias, Ministério Público e juízes, por exemplo).

13. Com base nos dados do Censo Suas, em 2018, 3.104 municípios e sete estados brasileiros possuíam lei de regulamentação do Suas.

O caminho e os mecanismos adotados para as decisões importam e podem determinar os resultados da política (Bucci e Coutinho, 2017).

A produção de alinhamento se traduz em um conjunto de iniciativas sem caráter normativo ou deliberativo – reuniões com falas abertas, debates com áreas técnicas dos governos, embates públicos entre representantes governamentais, atividades formativas, entre outras – que uniformizam entendimentos, linguagem e repertório dos atores governamentais. Trata-se de uma série de atos que se ocupam em harmonizar o conjunto das normas do Suas nas três esferas de governo, considerando: a complexidade do contexto normativo em que se inserem; as próprias decisões produzidas pelas comissões intergestores; e as ações de implementação, que concretizam uma interpretação possível em face do conjunto normativo. Com essa tripla tarefa, o alinhamento depende de um movimento de ida e vinda entre entendimentos e informações envolvendo as relações entre níveis de governo e os entes de mesma natureza. O alinhamento também produz efeitos importantes para a implementação ao possibilitar uma ação defensiva dos gestores públicos da política de assistência social em suas relações com órgãos responsáveis por outras políticas, com os órgãos de controle e o Poder Judiciário.

O esforço por minimizar incertezas, inclusive quanto ao uso do recurso público, faz com que a CIT e as CIB constituam-se como uma comunidade de intérpretes. Estas comissões favorecem a instituição de uma rede de gestores e técnicos que partilham uma forma de interpretação do quadro legal e institucional, dotados de discurso e práticas mais uniformes e capazes de pressionar a adaptação de normas às demandas de contexto local. A relevância desta ação de alinhamento é particularmente grande no contexto federativo, em que a autonomia dos entes e de suas respectivas burocracias propicia a diversidade e a fragmentação. A busca pelo alinhamento é ainda incentivada pelo risco do controle pelos órgãos do governo federal e estadual, como no caso da atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria-Geral da União (CGU) em face do uso de recursos federais pelas esferas subnacionais.

Assim, as comissões intergestores dedicam-se a debates e atividades que não têm necessariamente como finalidade a deliberação. A produção de alinhamento se associa ao esforço de disseminação de informação do conteúdo das decisões ou do material produzido associado à ação de uniformizar entendimentos, inclusive para os atores externos às comissões em todo o território nacional. Deliberado um assunto, ganha relevância fazer com que essa compreensão comum chegue aos mais variados territórios. Além da realização das reuniões das comissões, a produção de informação ocorre nos encontros nacionais e regionais, promovidos anualmente pelo Congemas, pelos Coegemas e pelo Fonseas, bem como pelas

publicações físicas e em meio eletrônico, organizadas pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

O ativo processo de alinhamento, produção de informação e de formação é uma das explicações para o compromisso e a assiduidade de gestores locais em certas CIB mesmo na ausência de temas relevantes para deliberação ou recursos para pactuação. A adesão e a uniformidade de compreensão sobre as normativas dos serviços pelos municípios[14] sofrem influência da ramificação do conteúdo e da linguagem do Suas, produzidos e harmonizados nessas instâncias de coordenação. Por sua vez, a disseminação e o debate das decisões tencionam interpretações e execução, com demanda de alinhamento ou ajustes normativos que ressignificam as produções das CIB e, principalmente, da CIT.

4 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA CIT

As relações intergovernamentais na política de assistência social sofreram uma efetiva inflexão com a instituição das comissões intergestores. Participando do processo deliberativo do conjunto das normativas relevantes para a construção do Suas, a CIT aportou apoio político às normas legais de baixo grau de coercitividade. Da comissão passaram a emanar orientações para a construção da assistência social como sistema único, particularmente exigente de esforços de coordenação em face do legado de fragmentação e baixa oferta pública que caracterizava esta política, bem como desigualdade em capacidade financeira e organizacional dos governos subnacionais. Em um contexto de construção institucional de uma política nacional sob primazia do poder público, a CIT passa a ocupar relevante papel na viabilização das alterações instituídas no financiamento, na governança e na distribuição de responsabilidades entre os entes federativos.

O fortalecimento da CIT foi fruto de um esforço do governo federal, empenhado em garantir a institucionalidade da política, obter adesão federativa ao Suas e responsabilizar os entes federados perante a execução do sistema único. A pauta da CIT atendeu às prioridades nacionais, mas também foi flexível para incluir "o que acontecia na ponta" (entrevista 1). O governo federal priorizou a estruturação do Suas nos municípios, e esta estratégia se refletiu na CIT, na qual pode ser identificada uma sorte de aliança entre as duas esferas. A participação dos estados, ambígua no Suas,[15] se refletiu no âmbito da comissão tripartite.

De qualquer forma, a CIT afirmou-se um espaço de fortalecimento para todos os entes subnacionais (entrevistas 5, 21 e 65). Segundo os entrevistados e

14. Como verificado no caso da implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), abordado por Jaccoud no capítulo 14 deste volume.

15. Tal ambiguidade é amplamente revelada nos debates sobre os Pactos de Aprimoramento da Gestão, analisados por Leandro, neste volume.

como observado pela pesquisa, mesmo em períodos nos quais faltaram recursos para expansões dos serviços ou que escassearam as pautas no campo da regulação, a comissão tripartite continuou prestigiada, mantendo-se alta a frequência às reuniões pelos representantes do Congemas e do Fonseas. E embora não esteja desprovido de disputas políticas, a importância dada ao espaço ultrapassa as filiações partidárias. Vários fatores parecem explicar este fato. Para além da relevância das pautas, as reuniões da CIT possibilitam o acompanhamento permanente da agenda implicada na formulação e na gestão da política em nível nacional. A CIT ainda oferece um espaço estratégico de observação por parte dos gestores não comprometidos com o Suas, bem como uma oportunidade para os estados acompanharem as mudanças na oferta pública municipal em seus territórios (entrevista 9).

As pactuações nacionais fortalecem o gestor da política no nível local: os secretários "querem mostrar ao prefeito e ao governador que estão ganhando algo para eles" (entrevista 1). Além disso, as prioridades nacionais e as deliberações colegiadas tomadas em Brasília influenciam o jogo local, reforçando os gestores da política em suas demandas orçamentárias e disputas por recursos administrativos e gerenciais, além de favorecerem o seu diálogo com diversos atores sociais e institucionais em seu território. Ademais, fortalecem a gestão, por meio de instrumentos institucionais mobilizados – em muitos locais, de forma inédita –, contra a distribuição clientelista dos recursos administrados pela política de assistência social para populações ou territórios marcados pela pobreza.

No período entre 2005 e 2017, o funcionamento da CIT não foi muito alterado, em que pese o aumento das bancadas ocorrido em 2012. A leitura das atas da CIT e as entrevistas realizadas confirmam que o governo federal deteve o poder de agenda em todo o período, sendo marginais as iniciativas de pauta de cunho deliberativo originárias no Fonseas ou no Congemas. Contudo, ao longo do período, o Congemas ganhou maior expressão na comissão tripartite. À medida que os municípios se fortaleceram no âmbito do Suas, com a expansão de equipamentos e serviços, eles ganharam influência na agenda da comissão tripartite. Este processo, como já analisado para o caso do SUS por Franzese e Abrucio (2009), dificulta a adesão a agendas e mudanças unilateralmente determinadas, como ocorreu no caso do Programa Acessuas Trabalho e, mais recentemente, do Programa Criança Feliz.

A participação do Fonseas na CIT caracterizou-se como mais passiva, quando comparada com a do Congemas. Como citado em uma entrevista, trata-se de "uma atuação muito defensiva, não só do Fonseas, mas também dos estados de maneira geral" (entrevista 37). Nas reuniões do colegiado, a participação de técnicos representando governos estaduais é observada com alguma frequência, ao contrário do que ocorre na bancada municipal; e, embora o fórum tenha sido criado antes do Congemas, não teria mobilizado a mesma força política (entrevistas 5, 15 e 59). O esforço para um alinhamento prévio dos gestores estaduais para a reunião

da CIT[16] não forma um campo livre de disputas regionais e políticas: "os gestores (estaduais) estão ali com seus respectivos interesses e o que sobressai é o que se forma enquanto consenso. É um trabalho difícil manter o que se estabeleceu no Suas, não permitir que haja retrocesso" (entrevista 37).

Sobre a pauta de deliberações da CIT, o financiamento consolidou-se como tema principal (Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009), em que pese não dominar, em volume, a agenda daquela instância (Gontijo, 2015; Palotti e Machado, 2014). A implantação do Suas assentou-se em importante alteração no financiamento federal para a oferta de serviços socioassistenciais. A adoção do chamado repasse fundo a fundo substituiu as regras conveniais que até então organizavam os repasses federais para os níveis subnacionais e as transferências federais, operados entre o Fundo Nacional de Assistência Social e os fundos estaduais e municipais. Essas regras tomaram a forma de parcelas fixas e regulares, com depósitos automáticos que agilizaram procedimentos e asseguraram a continuidade dos recursos, particularmente relevantes em uma política que não conta com garantia de vinculação orçamentária em nenhum dos níveis de governo (Tavares, 2009; Mesquita, Martins e Cruz, 2012).

A confiabilidade dada ao Suas e ao seu arranjo institucional pelo novo sistema de repasses foi complementado pela discussão e adoção, na CIT, de critérios de partilha dos recursos federais. A pactuação de critérios transparentes para a alocação dos recursos federais assegurava tratamento igualitário e equitativo no que se referia ao acesso. Estabelecendo prioridades nacionais relacionadas às orientações estabelecidas na PNAS, as deliberações da comissão intergestores não apenas ofereciam segurança aos entes subnacionais para as ofertas e expansões dos serviços, como também proporcionavam garantias quanto às diretrizes normativas e políticas do Suas.

As entrevistas realizadas nesta pesquisa apontam para a restrita contribuição da CIT na construção das normativas de 2004 e 2005, quais sejam, a PNAS e a NOB-Suas. Os aportes advindos daquela instância foram limitados a alguns poucos temas associados às competências federativas. Somente a partir da aprovação da NOB-Suas e do crescimento de recursos para a expansão da rede de serviços é que se ampliou a influência da CIT. As regras de transição e de alocação de recursos visando à expansão da rede de serviços foram ali amplamente discutidas, estendendo o apoio à política e fortalecendo a comissão intergestores.[17]

16. Os representantes do Fonseas costumam realizar reuniões prévias preparatórias à reunião da CIT; o mesmo ocorre no âmbito do Congemas.

17. Questões polêmicas referentes à transição do modelo convenial para os repasses automáticos mobilizaram a CIT a partir de 2005. Por exemplo, a existência da certidão negativa de débito ou de passivos, referentes a antigos processos de prestação de contas da Legião Brasileira de Assistência (LBA), impedia a entrada no novo regime de repasses. Deliberações sobre as prioridades confrontavam interesses divergentes. Os recursos novos foram dirigidos prioritariamente aos equipamentos públicos, sob protesto das entidades filantrópicas que, se não sofreram solução de descontinuidade, tampouco viram aumentos em seus repasses. A escolha de critérios alocativos também envolvia disputa entre municípios maiores e menores, como foi o caso dos recursos para instalação de Cras, relacionado à porcentagem da população abaixo da linha de pobreza, mas contemplando também o acesso ao conjunto dos municípios.

A pactuação sobre o financiamento esteve, entretanto, concentrada nos recursos novos, cuja entrada jogou papel central na consolidação do sistema único e da gestão tripartite. Entre 2005 e 2016, os recursos federais para a oferta de serviços dobraram.[18] Pactuada a regra de distribuição e definidos os critérios, eles entram em vigor e não voltam à CIT, a não ser no que se refere à existência de saldos em conta corrente, provocando o retorno do debate sobre as regras referentes ao uso dos recursos federais transferidos, e sua prestação de contas.

Outro tema central na CIT foi o da organização dos serviços socioassistenciais. O Suas afirmou-se principalmente como uma proposta de organização e produção dos serviços sociais sob responsabilidade da política de assistência. O tema era difícil, como exemplifica o ativo debate que acompanhou a pactuação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada em 2009.[19] Mais de 1 mil nomes de ofertas socioassistenciais foram identificados e dezenas de tipos de intervenção assistencial identificadas.

Para unificar e dar legitimidade a pactuação de um rol de serviços nacionalmente reconhecidos como integrantes das responsabilidades protetivas do Suas, a CIT teve papel relevante. A expansão dos serviços exigia ainda o fortalecimento ou mesmo a criação de capacidades administrativas e institucionais locais. A experiência, em muitos municípios e territórios, foi de implantar uma política na qual não havia ofertas públicas prévias. A associação dos pisos ou blocos de repasses federais aos níveis de proteção (serviços de proteção social básica, e de média ou alta complexidade) representou uma efetiva indução à ampliação da rede. Mas a estruturação de serviços era exigente em outros recursos. Como declarou uma entrevistada, a CIT teve que "discutir como a política deve ser organizada para chegar às pessoas. É muito mais que financiamento" (entrevista 6).

A adesão dos municípios ao Suas foi acompanhada pelo adensamento da rede de serviços e seus equipamentos, cuja agenda de regulação atravessou todo o período em análise. Sucessivas pactuações sinalizavam para a contínua expansão dos equipamentos públicos nos municípios, e o resultado foi um expressivo aumento deste quantitativo, multiplicado em mais de quatro vezes entre 2005 e 2016 (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017). A resposta positiva dos municípios à ampliação da responsabilidade estatal pelos serviços socioassistenciais também pode ser observada no conteúdo do Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal deliberado pela CIT em 2013, com metas quantitativas por público a ser atendido e por ofertas.[20]

18. Ver o capítulo 6, de Mesquita, Paiva e Jaccoud, neste volume.

19. A tipificação regulamentou os serviços socioassistenciais estabelecendo um padrão para este tipo de serviço que integra o Suas (e que pode ser financiado por meio das transferências dentro do sistema), com a definição de objetivos, público e provisão.

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

A NOB-Suas de 2012 foi um tema que mobilizou expressivo debate na CIT: "foi capítulo por capítulo, foi discutido ponto a ponto, teve momentos muito tensos, muito tencionados, nós tivemos que mudar muito a NOB" (entrevista 58). Entre as divergências, os municípios não aceitavam a proposta inicial de matrizes e responsabilidades, inspirada no Plano de Ações Articuladas (PAR) da política de educação, em substituição ao processo de habilitação em níveis de gestão inicial, básica e plena que havia na NOB de 2005. Como resultado, manteve-se a previsão dos pactos de aprimoramento de gestão, herdado da NOB de 2005, e em 2013 foi aprovado o primeiro deles dirigido aos municípios. Outra novidade proposta que enfrentou resistência dos municípios se referia à ampliação do controle social, ventilada na forma de criação de instâncias de participação nas unidades (Cras e Creas) nos territórios. O objetivo de criar comissões intergestores regionais, tampouco vingou: "os municípios não aceitaram, não era hora disso" (entrevista 58).

Entre as regras operativas discutidas e acolhidas pela CIT, algumas tiveram ampla aceitação, como é o caso da tipificação. Em outros temas, a clivagem distingue claramente estados de municípios, a exemplo do Pacto de Aprimoramento. Enquanto os governos estaduais adotaram, ao longo de uma década, a estratégia de adiamento e postergação dos encargos assumidos naquele compromisso, não permitindo a pactuação de metas mais audaciosas, a pactuação com os municípios mostrou-se efetiva (entrevistas 7, 9, 37 e 78).[21] O mesmo pode ser observado no tema dos serviços estaduais. Em pactuações realizadas no âmbito da CIT, posteriormente acolhidas no texto da NOB de 2012, determina-se que os estados assegurem o cofinanciamento, mas se abstenham de operar serviços de proteção social básica, devendo, contudo, assumir a oferta dos chamados serviços regionais. Nenhuma das duas orientações foram respeitadas. De acordo com o Censo Suas de 2017, onze estados ainda ofertavam a proteção básica, diretamente ou por meio de entidades filantrópicas por eles financiadas.[22] Os serviços regionais continuavam limitados, sendo inexistentes na maioria dos estados.[23]

A análise das atas da CIT mostra ainda que um amplo esforço foi dedicado ao alinhamento dos gestores e à divulgação de informações sobre a política. Durante o ano de 2017, vários temas abordados na CIT foram discutidos com o intuito de produzir uniformização de entendimento e consolidar o repertório dos gestores sobre o conteúdo. Desses temas, três se referem a matérias nas quais a CIT tem baixo poder de incidência, pois são objeto de forte regulação constitucional e legal – Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa Bolsa Família e as entidades filantrópicas. Outros dois temas que ocuparam a pauta naquele ano – Programa Criança Feliz e medidas socioeducativas em meio aberto –, embora mais

21. Ver o capítulo 8, de Leandro, neste volume.
22. Para mais informações, acessar o *link*: <https://bit.ly/2HM4tln>.
23. Segundo os dados do Censo Suas 2018, apenas oito estados ofertavam algum serviço regional.

afeitos ao poder normativo da CIT, foram pautados, em muitos momentos, com o intuito de nivelamento. Mesmo nestes casos, o debate na comissão intergestores pode influenciar o processo de aplicação de normas em vigor.

Por solicitação do Congemas, o tema BPC entrou na pauta para apresentação dos dados de cadastramentos dos beneficiários no Cadastro Único,[24] seguido de debate sobre as dificuldades dos municípios e as ações de comunicação sobre a atividade e seus prazos. Quando, em reunião seguinte, a CIT deu sequência ao debate, a SNAS trouxe a informação de que se previa o bloqueio do benefício para aquelas famílias que não realizassem o cadastramento no prazo previsto. O tema causou forte reação, e a aplicação de ações de bloqueio vem sendo postergada por mais de um ano.

Se neste debate a CIT atuou buscando qualificar a interpretação de norma já existente e uniformizar as incertezas da gestão local no que se refere ao seu cumprimento, sua ação incidiu sobre o planejamento das ações e alterou o curso de sua implementação. Fato semelhante foi identificado no mesmo ano de 2017 nas discussões sobre o Programa Bolsa Família, abordado na CIT em torno dos temas do reajuste do programa, atualização cadastral, execução do IGD do Programa Bolsa Família e fila para ingressar no programa.

Já no caso de entidades de assistência social, em que a CIT não tem o poder de deliberar sobre o tema da certificação ou regulamentação, o alinhamento se deu com a explanação sobre as orientações técnicas realizadas em relação à tipificação e à legislação, além da apresentação de um panorama geral sobre o cadastramento das entidades[25] e de suas ofertas junto aos municípios. De maneira geral, a presença desses temas revela um esforço dessa instância em diminuir as incertezas sobre a implementação da política.[26]

Enquanto fórum permanente de gestão colegiada do Suas, a CIT tem atuado como um importante instrumento de coordenação intergovernamental. Ao se debruçar nas discussões sobre a operacionalização do sistema, favoreceu a acomodação de preferências políticas em vários temas e contribuiu para a adesão de

24. Com a publicação do Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, passou a ser obrigatório, a partir de 6 de novembro de 2016, o cadastramento dos beneficiários do BPC no Cadastro Único para concessão, manutenção e reavaliação do benefício.

25. O cadastramento se dá no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS), ferramenta de gestão do governo federal, prevista no art. 19, inciso XI da Loas, que armazena informações sobre as entidades e ofertas socioassistenciais no Brasil. Compete aos órgãos gestores municipais e às suas equipes técnicas cadastrar e manter atualizadas as informações no CNEAS referentes a todas as organizações de assistência social, inscritas nos conselhos de assistência social do seu território. Esse procedimento é requisito para as entidades receberem recursos públicos no âmbito do Suas.

26. A busca de alinhamento voltado a minimizar as incertezas também parece ter sido o objetivo da Câmara Técnica (CT) instituída em 9 de abril de 2015, sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Mrosc), aprovado pela Lei nº 13.019/2014, que regula as parcerias entre governo e entidades sem fins lucrativos em geral e se aplica às parcerias do Suas. Referida CT foi instituída com o propósito de estudar a legislação e construir orientações e entendimentos; e apresentar sugestões que permitam aos gestores da assistência social (em todos os níveis de governo) implementar e operacionalizar as novas regras.

estados e municípios a estratégias e metas nacionais. Entretanto, como lembrou Peters (2004), os padrões de coordenação em favor da interação entre os níveis de governo são tensionados pelos objetivos propostos à política. Se o compromisso federal com a construção do Suas transformou a CIT em um espaço relevante da estrutura institucional da política de assistência social, a mudança de governo ocorrida em 2016 sinalizou o esvaziamento da agenda do Suas, reverberando na dinâmica decisória daquela instância. Duas importantes pautas nos anos de 2016 e 2017 dão exemplos: a alteração no BPC e a criação do Programa Criança Feliz. Nesses dois casos, decretos foram publicados sem discussão prévia na CIT, contrariando a prática corrente desde 2004.[27] Outras mudanças foram observadas na dinâmica da comissão tripartite, merecendo registro a alteração da periodicidade das reuniões, que passaram de mensais a bimestrais em 2019, e o questionamento a seu *status* legal.

5 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NAS CIB

A criação das CIB favoreceu a organização do Suas, fortalecendo o processo de implementação coordenada da política. Atuando de forma residual na consolidação de uma agenda normativa e financeira em âmbito estadual, essas instâncias têm sido mais incisivas na socialização e na disseminação das regras do sistema, produzindo alinhamento sobre aspectos centrais da política e permitindo a adequação das normas nacionais às condições específicas de cada estado.

As CIB estão presentes em todos os estados brasileiros, funcionando, contudo, de modo muito variável. Em 2016, 50% alcançaram a meta do pacto de aprimoramento dos estados realizando um mínimo de oito reuniões anuais,[28] eram paritárias[29] e seguiam os critérios de designação dos representantes acolhidos na NOB-Suas de 2012. Quanto ao critério de representação regional determinado pela referida norma, constatou-se que não era adotado em 33% das comissões, em que pese valorizado pelos gestores, já que, em face da complexidade e diferentes realidades no estado, uma organização por região garantiria maior efetividade: "os portes não

27. O Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, que regulamentou o BPC, bem como a Portaria Interministerial no 2, de 7 de novembro de 2016, que regulamentou a forma de requerimento do BPC e os procedimentos para a inclusão dos beneficiários do BPC no Cadastro Único, foi publicado antes de discussão na CIT e no CNAS, provocando tensionamento em ambas as instâncias, incluindo nota de repúdio do Congemas e manifestações do CNAS. Igual procedimento foi adotado com a criação do Programa Criança Feliz, por meio do Decreto no 8.869, de 5 de outubro de 2016, tampouco previamente discutido na CIT. A respeito desse processo, bem como na ativa discussão na CIT sobre o desenho do Programa Criança Feliz, ver o capítulo de assistência social do *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (Ipea, 2018).

28. Com base nos dados do Censo Suas, em 2016, 50% das CIB realizaram oito ou mais reuniões anuais, enquanto 23% realizaram de seis a sete reuniões e 27%, cinco ou menos reuniões anuais. Além disso, 65% das CIB reuniram-se mensalmente; 19%, bimestralmente; 8%, trimestralmente; 4%, quadrimestralmente; e 4%, anualmente. Disponível em: <https://bit.ly/2HM4tln>.

29. Sobre a composição das CIB, em 2016, 50% das eram paritárias e seguiam os critérios de designação dos representantes acolhidos na NOB-Suas de 2012. No entanto, 19% das CIB eram paritárias, adotando critérios próprios para designação dos seus representantes; 12% não eram paritárias e seguiam os critérios da NOB-Suas de 2005; e 19% não eram paritárias e seguiam critérios próprios para designação dos seus representantes. Disponível em: <https://bit.ly/2HM4tln>.

são homogêneos. Se os municípios das diversas regiões do estado não se sentem representeados pelo Coegemas, o colegiado passa a não existir" (entrevista 21).

Responsável pela designação dos gestores municipais para integrar as CIB, o Coegemas também constrói um momento de preparação dos gestores para a reunião do colegiado intergestor. Em alguns estados, como Bahia, Ceará, Pará e Rio Grande do Sul, o colegiado realiza a sua reunião antecipada à plenária das CIB, sendo esse um momento bastante valorizado pelos gestores (entrevistas 15, 21 e 33). Trata-se de um alinhamento: "o Coegemas só se efetiva quando o colegiado tiver uma única voz. Ele representa o todo, não dá para cada um ter uma bandeira" (entrevista 21).

Todos os estados possuem Coegemas, mas suas organizações são bastante variáveis: "a orientação é que funcionem de acordo com a sua realidade" (entrevista 65). Em alguns estados, o Colegiado chega a envolver um número expressivo de gestores municipais em suas atividades, enquanto em outros a participação é limitada. A presença de técnicos municipais tende a ser alta. De acordo com uma presidente de colegiado, tem participado mais ativamente do Coegemas quem opera a política no município, seja gestor ou o técnico: "muitas vezes os gestores recorrem aos técnicos. O técnico é quem opera a política e estes estão no Coegemas" (entrevista 78).

Quanto à organização dos colegiados, alguns estão regulamentados, possuem personalidade jurídica e assessoramento técnico e estão formalmente aptos a fazer convênios e receber verbas. Há também aqueles que contam como suporte do governo estadual ou de entidades ou associações de prefeitos, que disponibilizam salas, equipe técnica e insumos para o seu pleno funcionamento. Outros, contudo, operam em condições precárias, sem assessoria técnica, de maneira informal, com baixa institucionalidade e muito voluntarismo (entrevistas 65, 78 e 19). Tais diferenças parecem estar relacionadas ao processo de institucionalização do Suas e às características de trajetória da política de assistência social nos estados. Apesar dessas fragilidades, em geral os Coegemas têm se afirmado como ator relevante em favor do Suas e contribuído para qualificar a gestão municipal a partir dos referenciais políticos e normativos do sistema único. A relevância da função formativa e informativa exercida pelos Coegemas é reconhecida e valorizada pelos gestores que integram o colegiado.

As reuniões das CIB, por sua vez, contam com a participação de representantes dos gestores municipais, representados pelos Coegemas, bem como dos representantes da gestão estadual. Além dos membros formais, gestores, técnicos e representantes dos municípios,[30] em alguns casos observou-se que outros atores

30. De acordo com dados do Censo Suas 2017, em 2016, na região Norte, 65% dos municípios foram representados por seus gestores ou técnicos em, ao menos, uma reunião da CIB. Na região Centro-Oeste, esse índice é de 58%, e, na região Nordeste, 50%. As regiões Sul e Sudeste possuem as menores taxas de participação com 27% e 18%, respectivamente. Para mais informações, acessar o link: <https://bit.ly/2HM4tln>.

participam das reuniões com direito à voz, tais como os conselheiros de assistência social e os representantes de associações de municípios.

A produção decisória das comissões intergestores bipartites se concentra em atos internos, que disciplinam o seu funcionamento, atos de caráter executório do processo de implementação e em normas financeiras, que aprovam os critérios de partilha de recursos estaduais e suas formas de transferência para os municípios. A produção decisória sobre matéria financeira se refere aos recursos disponibilizados na forma de cofinanciamento estadual,[31] sendo a pauta mais prevalente naqueles estados que cofinanciam. É a agenda que mais mobiliza os gestores a participar das CIB, ao mesmo tempo em que é também a que desperta maiores tensões (entrevistas 6, 15, 22, 33, 37 e 78).

Entre os problemas no cofinanciamento, como a dificuldade de universalização e o baixo valor dos repasses, a falta de regularidade das transferências ganha evidência: "o estado não dá a segurança do repasse regular e automático" (entrevista 19); "há serviços não cofinanciados pelo estado. O governo do estado cofinancia o Cras, mas não cofinancia os Creas. Existem seis Creas no estado, mas apenas um é cofinanciado; existem 24 Cras e dois não são cofinanciados" (entrevista 33). "O estado cofinancia uma pequena parte dos benefícios eventuais" (entrevista 33).[32] O não cumprimento de pactuações anteriores pelo estado afeta a credibilidade das pactuações futuras na instância intergestores e evidencia a fragilidade do compromisso da esfera estadual com o Suas: "a CIB não tem tanto poder de decisão e as pactuações não são garantias de cumprimento pelo governo estadual" (entrevista 22). O baixo valor do cofinanciamento estadual também repercute na dinâmica da comissão bipartite, pois, se as transferências são relevantes para os municípios pequenos, não mobilizam o interesse dos maiores, cuja magnitude de rede pública e conveniada exige aportes expressivos (entrevistas 22 e 41).

Ainda sobre a produção decisória das CIB, ela compreende também atos de caráter executório do processo de implementação, como é o caso dos pactos de aprimoramento da gestão. Desde a Resolução CIT nº 1, de 22 de fevereiro de 2017, o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos estados deve ser acompanhado por apresentação anual às CIB de relatório de monitoramento e avaliação, para apreciação e manifestação. A análise das atas daquele ano mostra que a apresentação do pacto

31. De acordo com dados do Censo Suas, em 2016, dos 26 estados, vinte repassaram recursos na modalidade fundo a fundo, e três em modalidade mista, utilizando transferências fundo a fundo e por convênio, enquanto três não participavam do cofinanciamento da política. Considerando o intervalo entre 2014 e 2016, verificou-se um aumento no número de estados que operam a transferência de recursos para os municípios na modalidade fundo a fundo e uma redução no número daqueles que cofinanciam exclusivamente via convênio. Apesar de declararem realizar o cofinanciamento, nem todos os municípios têm sido contemplados. Na região Centro-Oeste do país, 46% dos municípios não recebem cofinanciamento estadual, e, na região Nordeste, 36% também não foram contemplados. Já na região Norte, esse índice alcança 63% dos municípios.

32. Segundo o Censo Suas, em 2016, 31% dos estados não possuíam frequência regular e outros 26% realizaram apenas um repasse anual. Para mais informações, acessar o link: <https://bit.ly/2HM4tln>.

garante aos municípios o acompanhamento das ações desenvolvidas pelo estado, mas só eventualmente envolve um debate sobre o alcance das metas ali pactuadas. Contudo, verifica-se que os gestores municipais o consideram como um instrumento indutor do papel dos estados na política de assistência social.

Outro tema pouco consensual e considerado de difícil trânsito nas CIB se refere à regionalização do serviço de média e alta complexidade, tais como serviços de atendimento em meio fechado ou serviços de abrigamento. Esta é uma pauta que mobiliza especialmente os municípios de pequeno porte que, sem demanda que justifique estruturar e manter tais serviços, ficam dependentes da oferta em municípios maiores, já sobrecarregados, gerando tensão na CIB (entrevistas 19 e 22). Apesar da importância da regionalização do serviço de média e alta complexidade, esse é um tema que conta com baixa adesão dos governos estaduais e, por isso, não entram frequentemente na agenda de discussão da CIB (entrevista 19). Tampouco têm abordados de forma regular a gestão do fundo estadual de combate à pobreza, quando existente, e os programas próprios do governo estadual (entrevistas 15 e 78). Nestes dois últimos casos, mesmo quando considerado que essas ações não competem com o Suas, "divide a atuação da assistência social e não passa pela CIB" (entrevista 21). De modo geral, em todas essas pautas – abordadas ou não pelas CIBs –, a inoperância do governo estadual é entendida, por amplo conjunto de atores entrevistados, como expressões do descompromisso da esfera estadual com o Suas.

Por meio da pesquisa de campo, experiências exitosas sobre a atuação do estado também foram identificadas. Na Bahia, o governo estadual criou um instrumento próprio, composto por dezesseis indicadores, para identificar municípios com fragilidade de gestão e priorizar o acompanhamento e o assessoramento técnico do estado. Dentro do desenho proposto, cerca de 390 municípios se enquadravam, sendo selecionados 36 municípios prioritários para a visita dos técnicos estaduais. Ainda que o programa não tenha contemplado todos os municípios com problemas na gestão, tais achados reforçam a importância da cooperação e do apoio técnico entre estado e municípios para o fortalecimento da gestão municipal e do Suas.

Sobre a dinâmica decisória das CIB, constatou-se a predominância do órgão gestor estadual na determinação da agenda de reuniões, que conta com pouca contribuição dos Coegemas. De maneira geral, os diferentes setores da Secretaria Estadual de Assistência Social, ou seu equivalente, enviam sugestão de matérias para a Secretaria Executiva da CIB, que consolida essas informações e, após aprovação do secretário, encaminha para os membros da instância colegiada, sem participação do Coegemas ou dos municípios. Em que pese a prevalência do governo estadual na definição da agenda, constatou-se que as pautas predominantes na agenda estadual são as que integram a agenda nacional. A atuação das CIB enquanto disseminadora

de informações e dos temas discutidos na CIT, além de reconhecida pelos gestores estaduais, é valorizada pelos municípios. Conforme destaca uma gestora, "a pauta é aberta nos informes, mas a discussão já vem posta da CIT. Vamos lá discutir a nível estadual e municipal o que foi discutido a nível federal" (entrevista 21).

O fluxo de informação tem permitido uma aproximação entre as pautas das instâncias intergestores nacional e estadual, sendo recorrente a abordagem, nas CIB, dos temas de pactuação da CIT, como foi o caso observado, durante o ano de 2016 e 2017, do Programa Criança Feliz. A análise das atas permitiu identificar a atuação das CIB na implementação deste programa, que foi alvo de discussão intensa naquelas comissões. No estado do Paraná, por exemplo, ainda que o governo estadual tenha anunciado a desistência de adesão ao programa em 2017, verificou-se um esforço efetivo da CIB para um alinhamento voltado a sua implementação dado que os municípios continuavam, em larga medida, executando a ação.

Logo, no que se refere ao seu papel de produzir alinhamento, as CIB têm sido efetivas na apropriação de novas normas, bem como na disseminação de informação, servindo de elo entre as decisões nacionais e os municípios. Trata-se de estratégia importante no processo de implementação, garantindo que as informações centrais da política cheguem aos seus executores locais.[33] Acompanhando a CIB do Rio de Janeiro, Senna (2016) identificou que há, naquele espaço, uma preocupação de esclarecimento de dúvidas em relação à aplicabilidade das normas de atendimento e gestão, assim como de utilização de recursos federais buscando uma uniformização do atendimento.

Dados semelhantes foram identificados nesta pesquisa. As CIB, nos diferentes estados, têm cumprido o papel de um canal de transmissão de informação e produção de formação e de alinhamento. Constatou-se que as comissões bipartites operam ressoando as discussões da CIT, ofertando capacitações e encontros, e disponibilizando informações por diversos meios. Tal atuação é ilustrada pelo depoimento de uma secretária executiva da CIB informando que, em todas as reuniões da comissão, há secretários procurando informações e orientações. Querem saber, em especial, no que e como podem gastar (entrevista 26). Ao atuarem como um importante canal de informação para os gestores, essas comissões têm fortalecido e qualificado a gestão "porque as pessoas chegam aqui sem saber o que é a política, sem saber como fazer funcionar" (entrevista 26). Diante da alta rotatividade dos gestores e das dificuldades de transição no comando das secretarias, a atuação das CIB na qualificação da gestão torna-se fundamental (entrevistas 26, 37 e 65).

33. Em algumas CIB, uma parte permanente da agenda é dedicada aos informes da CIT, com relatos sobre os temas abordados e as principais deliberações. Em outras CIB, como é o caso de Rio Grande do Sul, disponibiliza-se o material da CIT para os participantes de suas reuniões.

Quanto às relações intergovernamentais no interior das CIB, verificou-se que não seguem um único padrão. Em algumas CIB, as entrevistas apontam para uma atuação mais passiva dos municípios, resultando em uma relação fortemente assimétrica entre estados e municípios. Nesse caso, atividades informacionais predominam, e a dinâmica das reuniões também é marcada por cobranças aos gestores municipais. Em outras CIB, assiste-se a uma maior pressão do Coegemas sobre o governo estadual, majoritariamente centrada em dois temas: o cofinanciamento estadual e a regionalização dos serviços.

Outro aspecto relevante sobre as relações intergovernamentais diz respeito às questões políticas que atravessam às CIB. Ainda que haja um consenso na fala dos diversos atores sobre a necessidade de questões políticos partidárias não influenciar esse espaço, alguns entrevistados destacam que a ingerência política perpassa a relação entre estados e municípios na gestão da política de assistência social e em especial no que se refere a iniciativas que são operadas à revelia das CIB. São casos de programas próprios do governo estadual em que municípios não seriam contemplados por divergências partidárias no cenário político estadual. As divergências políticas também podem influenciar na ação dos representantes municipais na CIB: "muitos prefeitos não gostam de gestores com ação mais reivindicativa em face do secretário estadual, pois pode ficar mal com o governador" (entrevista 78); "para governar bem é preciso ter relações com o governador" (entrevista 22).

Em que pese diferenças políticas, distintos compromissos com o Suas ou desiguais capacidades administrativas das burocracias estaduais, a CIB é reconhecida como espaço relevante de vocalização das demandas dos municípios e de expressão do governo estadual: "o gestor estadual participa, presta conta, a CIB incide no governo estadual" (entrevista 9); "o governo estadual vem e se expõe, e os municípios ganham em informação. Sempre há ganhos. O município se apresenta, discorda, ganham visibilidade, suas especificidades são enxergadas" (entrevista 21).

As dinâmicas observadas nas CIB ganham, contudo, moldagens diversas. Esta pesquisa exploratória sobre a atuação das comissões bipartites permitiu a identificação de três perfis relativamente distintos. Em um primeiro formato, a CIB que, embora detenha uma agenda de deliberações, caracteriza-se pela ênfase na produção de alinhamento. Suas discussões são compostas, em grande parte, por um esforço de disseminação, interpretação e acompanhamento da execução de normas gerais que envolvem a implementação da política. Um exemplo foi dado pela CIB do Rio Grande do Sul, cuja pauta, no período da pesquisa, se manteve em forte consonância com as discussões da CIT e com as normativas e orientações advindas da SNAS. Durante o período analisado, constatou-se um esforço de disseminar informações – como no caso de cursos ofertados pela gestão federal ou prazos e requisitos para de prestação de contas dos recursos federais recebidos pelos municípios –, interpretar

as normativas – como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos ou sobre a metodologia do Programa Criança Feliz –, ou acompanhar a implementação – como no caso dos debates em torno do cumprimento das metas do pacto de aprimoramento dos municípios.

Em um segundo perfil de CIB, observou-se uma ênfase em atividades de formação, com realização de capacitações, oficinas e atividades de apoio técnico produzidas em parceria com o Coegemas e associadas às reuniões das CIB. A CIB da Bahia exemplificou este formato. Em que pese atuar com deliberações, inclusive em torno do cofinanciamento estadual aos Suas, e mobilizar esforços em torno do alinhamento de municípios e estado às normativas e às orientações técnicas originadas no governo federal, verifica-se um investimento acentuado em ações de formação. As reuniões da comissão bipartite no estado têm duração de dois dias, sendo o segundo integralmente dedicado a palestras, minicursos e reuniões individualizadas de esclarecimento e orientações. Esse perfil de atuação pode explicar o alto índice de participação dos municípios nas reuniões. Segundo dados do Censo Suas 2017, contra uma média nacional de 38%, em 2016, 77% dos municípios baianos foram representados pelos seus gestores ou técnicos em, pelo menos, uma reunião da CIB, reforçando a importância dessa instância como instrumento de coordenação da política de assistência social no estado.

Um terceiro grupo atua de maneira mais enfática na produção de decisões. Embora esse perfil também inclua a atuação em produção de alinhamento e disseminação de informação, ele se concentra na negociação e na pactuação, como é o caso da CIB do estado do Paraná. Nesses estados se observa uma prevalência na agenda de pactuação, com temas para negociação e deliberação em todas as suas reuniões. Ainda que essa tipologia seja incipiente, acredita-se que poderá ser explorada em estudos futuros, auxiliando na compreensão da atuação das CIB nos diferentes estados e no seu impacto nas relações intergovernamentais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo procurou analisar a experiência das instâncias intergestores na dinâmica recente de inflexão das relações intergovernamentais na política de assistência social sob o modelo do Suas. Com base na pesquisa de campo realizada, foi possível observar que a CIT e as CIB ganharam importante papel na organização relações verticais e horizontais, favorecendo o intercâmbio federativo e a coordenação intergovernamental. A despeito de divergências no que se refere às agendas prioritárias da política de assistência social e ou a seus conteúdos específicos, as comissões intergestores têm atuado como espaços de negociação e de decisão e também como instâncias de alinhamento, favorecendo formação e qualificação da gestão, circulação de informações, harmonização de interpretações e nivelamento

de expectativas em todo o território nacional. Dessa forma, reduzem os custos de implementação da política, favorecem a cooperação e alteram a dinâmica das relações entre os atores governamentais de diferentes níveis de governo.

A análise da experiência destas comissões intergestores corrobora, assim, a tese de que tais mecanismos institucionais e políticos de coordenação foram relevantes para alterar a dinâmica das relações intergovernamentais em favor da adoção de uma política nacional dotada de responsabilidades protetivas compartilhadas e padrões mínimos de oferta em um arranjo descentralização de gestão. Essas instâncias intergestores integraram o esforço institucional de superar o legado de fragmentação e de baixa oferta de serviços públicos que caracterizava esta política.

Cabe destacar que a participação dos entes subnacionais no processo decisório da política foi crescente, em que pese a dominância federal na configuração da agenda nacional e estadual. Enquanto a CIT ganhou espaço no processo deliberativo da política, construindo um padrão permanente de negociações em torno de estratégias e metas nacionais e constituindo-se como uma efetiva comunidade de intérpretes, as CIB distinguiram-se pela frequência de atividades de cunho não deliberativo. As comissões intergestores estaduais viabilizaram a construção de compromissos de cunho nacional, a disseminação das regras do sistema único e o alinhamento político dos atores-chave da implementação distribuídos em todo o país, diferenciando-se as que mantêm prevalência em atividades decisória daquelas que se concentram em ações de natureza informacional e formativa.

Por fim, os dados da pesquisa apontam que o progressivo fortalecimento e a dinamização das comissões intergestoras acompanharam o processo de consolidação do Suas. A trajetória das CIT e CIB respondeu à institucionalização de um projeto nacional de política pública de assistência social ancorado em um compromisso de acesso universalizado e acompanhado de definições substantivas sobre a natureza protetiva e resolutiva das ofertas e sobre as responsabilidades dos níveis de governo.

O fortalecimento de instrumentos de coordenação nacional – e entre eles das instâncias intergestoras – ganhou, nesta trajetória, um papel expressivo, alterando a dinâmica das relações intergovernamentais em favor da consolidação do Suas, da ampliação das ofertas e do aprimoramento das capacidades institucionais da política. A integração dos entes subnacionais nas comissões tripartites não se mostrou, contudo, convergente. Estados e municípios se integraram de forma diversa no espaço tripartite voltado à negociação intergovernamental, ao mesmo tempo em que se observaram importantes variações no funcionamento das CIB e nas possibilidades de articulação e coordenação dos gestores públicos municipais e estaduais. São aspectos que reforçam a necessidade de aprofundamento das investigações sobre o tema.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, 2005.

BOBBIO, N. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do Direito. Barueri: Manole, 2007.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Norma Operacional Básica da Assistência Social**: avançando para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social. Brasília: Seas/MPAS, 1999.

_____. 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: Seas/MDS, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-Suas**. Brasília: MDS, 2012.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, M. P. D.; COUTINHO, D. R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica. *In*: COUTINHO, D. R.; FOSS, M. C.; MOUALLEM, P. S. (Orgs.). **Inovação no Brasil**: avanços jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017. p. 313-339.

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

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *In*: FRANZESE, C. *et al*. (Orgs.). **Reflexões para Ibero-América**: avaliação de programas sociais. Brasília: Enap, 2009.

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

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais:** – acompanhamento e análise**,** v. 25. Brasília: Ipea, 2018.

JACCOUD, L.; HADJAB, P. D.; CHAIBUD, J. R. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Org.). **Vinte anos da Constituição Federal** – volume 1. Brasília: Ipea, 2009. (Boletim de Políticas Sociais, n. 17).

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 25, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/34E1VQ5>.

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

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

PALOTTI, P.; MACHADO, J. Â. Coordenação federativa e a "armadilha da decisão conjunta": as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 57, 2014.

PETERS, B. G. **The search for coordination and coherence in public policy**: return to the center? Pittsburgh, 2004.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. **Governance**, v. 8, n. 4, p. 449-478, out. 1995.

SENNA, M. C. M. Gestão estadual do Suas no Rio de Janeiro: iniciando um debate. **Argumento**, Vitória, v. 8, n. 2, p. 51-63, maio/ago. 2016.

TAVARES, G. O financiamento da política de assistência social na era Suas. *In*: BRASIL; UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Unesco; MDS, 2009.