

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
ESTADO, DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

CHRISTIANE CRUVINEL QUEIROZ

**O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SOB O IMPACTO DO NOVO
REGIME FISCAL: uma análise do federalismo cooperativo na gestão da política
pública**

PONTA GROSSA

2022

CHRISTIANE CRUVINEL QUEIROZ

O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SOB O IMPACTO DO NOVO
REGIME FISCAL: uma análise do federalismo cooperativo na gestão da política
pública

Tese apresentada para obtenção do título de
Doutora em Ciências Sociais Aplicadas pela
Universidade Estadual de Ponta Grossa, Linha:
Estado, Direito e Políticas Públicas.

Orientadora: Profª Drª Lúcia Cortes da Costa.

PONTA GROSSA

2022

Q3 Queiroz, Christiane Cruvinel
O Sistema Único de Assistência Social sob o impacto do novo regime fiscal:
uma análise do federalismo cooperativo na gestão da política pública /
Christiane Cruvinel Queiroz. Ponta Grossa, 2022.
376 f.

Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração:
Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Profa. Dra. Lucia Cortes da Costa.

1. Federalismo. 2. Sistema Único de Assistência social. 3. Regime fiscal. 4.
Comissão intergestores tripartite - cit. I. Costa, Lucia Cortes da. II. Universidade
Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. III.T.

CDD: 320.6

TERMO DE APROVAÇÃO

CHRISTIANE CRUVINEL QUEIROZ

"O Sistema Único de Assistência Social sob o impacto do novo regime fiscal: uma análise do federalismo cooperativo na Gestão da Política Pública".

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor(a) no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Assinatura pelos Membros da Banca:



Prof. Dr. Lucia Cortes da Costa - UEPG - PR - Presidente



Prof. Dr. Jucimari Isolda Silveira - PUC-PR - Membro Externo



Prof. Dr. Wellington Nunes - UFPR-PR - Membro Externo



Prof. Dr. Lenir Aparecida Mainardes da Silva - UEPG - PR - Membro Interno

Miranda

Prof. Dr. João Ineu de Resende Miranda - UEPG - PR - Membro Interno

Prof. Dr. Alejandro Hugo Del Valle - UNMDP-ARG. - Suplente Externo

Prof. Dr. Silvana Souza Netto Mandalozzo - UEPG-PR - Suplente Interno

Ponta Grossa, 12 de dezembro de 2022.

Dedico a tese à minha filha, Joana, minha preciosidade.

AGRADECIMENTOS

Encerro a trajetória desta pesquisa tão feliz e agradecida quanto no início da caminhada, em março de 2019.

Desde então, a vida me sorriu com inúmeros motivos que me fizeram seguir adiante, sem desanimar. O apoio da família, os valiosos ensinamentos dos professores, as distintas experiências acadêmicas, a confiança e o apoio da minha orientadora, as perspectivas e contribuições das várias pessoas que cruzaram o meu caminho ao longo da pesquisa.

Assim, agradeço a Deus pelo dom da vida e ao Espírito Santo pelo discernimento.

Aos meus familiares pelo apoio e amor incondicionais; ainda que não tenham consciência, as melhores páginas desta tese, sob o meu olhar, foram escritas em terras mineiras, no aconchego do lar dos meus pais, rodeada pela grande e barulhenta família.

À minha professora orientadora, Lucia Cortes da Costa, o agradecimento em forma de honraria. Não se pode expressar em poucas palavras o privilégio de ser uma discente orientada por professora de tão alta estirpe. Por ocasião da defesa do mestrado externei e, por ora, reafirmo: desde o meu primeiro dia de aula, ainda como aula especial, na disciplina Direitos e Políticas Públicas, em meados de 2015, o meu “sonho de consumo” era tornar-me uma orientanda da mestra brilhante, de conhecimento e experiência ímpares, sempre compartilhados em sala de aula e nas orientações com o espírito de humildade próprio dos verdadeiros sábios. E depois de pouco mais de sete anos de convivência posso assegurar que o sonho tornou-se uma feliz realidade de respeito, admiração, carinho e infinita gratidão.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG, sempre comprometidos com a formação dos acadêmicos, com o caminhar de nossas pesquisas; sou-lhes sinceramente grata. Um agradecimento especial externo às Professoras Jussara Ayres Bourguignon e Sandra Maria Scheffer que me permitiram avançar na vida acadêmica por meio da colaboração na organização da coletânea Cadernos de Pesquisa Social: Cidadania, Políticas Públicas e Temas Contemporâneos.

Em tempos desafiadores de pandemia, os caminhos da pesquisa alteraram-se em certa medida. No entanto, como a vida sempre nos sorri - expressão utilizada

pelo Professor Wellington Nunes, a quem peço licença para uso -, eu me vejo diante da feliz oportunidade de agradecer-lo pelo aceite como aluna externa nas disciplinas ministradas no ano de 2021, no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR. Certamente, todo o conhecimento transmitido sob o olhar e a narrativa de um cientista político sempre atento às variáveis, às relações de causalidade, às nuances próprias das decisões políticas significaram um “ponto de corte” no desenvolvimento da minha pesquisa.

Igualmente, agradeço aos Professores Pedro Rossi da Universidade de Campinas e Fernando Abrucio da Fundação Getúlio Vargas pelos ensinamentos ministrados nas aulas de Economia do Setor Público e Federalismo e Políticas Públicas, respectivamente. A síntese dos conhecimentos compartilhados pelos professores contribuiu, significativamente, para a revisão bibliográfica e a construção da pesquisa.

Um agradecimento especial externo às Professoras Jucimeri Isolda Silveira e Lenir Aparecida Mainardes da Silva e aos Professores Wellington Nunes e João Irineu de Resende Miranda pela leitura atenta do meu trabalho e pelas valorosas contribuições e reflexões por ocasião da banca de qualificação.

Também agradeço à instituição da qual faço parte há vinte e cinco anos: o Ministério Público Federal, na pessoa do Procurador da República Dr. Osvaldo Soweck Junior que me apoiou e permitiu que prosseguisse no caminho da pesquisa. E aos meus colegas de gabinete pelo apoio e suporte, em especial nos períodos de afastamento para a realização da pesquisa.

Por fim agradeço às pessoas que de alguma maneira, direta ou indiretamente, contribuíram ao longo do processo de realização da pesquisa.

Não há sensação mais reconfortante do que encerrar um ciclo com a possibilidade de agradecer, agradecer, agradecer... E assim o faço com imensa alegria, nesse momento!

Contra as ideias da força, a força das ideias.
(Florestan Fernandes)

RESUMO

A pesquisa na temática do federalismo brasileiro e sua relação com a política pública de Assistência Social teve como objetivo analisar o federalismo sob a ótica das relações intergovernamentais ocorridas no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite – CIT do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, enquanto fórum permanente de negociação e pactuação intergovernamental, diante dos tensionamentos impostos pelo novo regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Trata-se de uma pesquisa interdisciplinar, ancorada na abordagem teórica do neoinstitucionalismo histórico, com foco nos arranjos institucionais que influenciam na tomada de decisões políticas e moldam os atores políticos na definição de suas estratégias no campo da política de Assistência Social, por meio das categorias operacionais do *path dependence*, *increasing returns*, *critical antecedentes* e *critical junctures*. A pesquisa tem abrangência nacional e delimitação temporal no pós-Constituição Federal de 1988 até o ano de 2022. Considerando a escolha da conjunção das abordagens qualitativa e quantitativa, elegeu-se como estratégia de investigação o estudo de caso. O percurso metodológico foi realizado por comparação diacrônica de contextos temporais da política de Assistência Social: antes e pós adoção do novo regime fiscal. Os instrumentos de coleta de dados da pesquisa foram a pesquisa bibliográfica, documental classificada em fontes primárias, secundárias e de comunicação, e de campo. A coleta empírica foi dividida em observação direta e não-participante das reuniões da CIT com roteiro prévio e entrevistas semi-estruturadas com gestores que integram a CIT. Foram realizadas 8 entrevistas, de forma remota, precedidas da leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e anuência para gravação em áudio. Para análise do material coletado em consonância com a metodologia escolhida e as categorias operacionais do método, adotou-se a triangulação dos dados. O conjunto dos dados quantitativos e qualitativos do orçamento federal para a política de Assistência Social evidenciam que a instituição do novo regime de austeridade fiscal e medidas de desfinanciamento, contingenciamento de recursos e subfinanciamento do SUAS, adotadas pelo ente federal a partir de 2019, deflagraram um processo de desinstitucionalização do sistema e ruptura dos compromissos pactuados no II Plano Decenal da Assistência Social, com significativas alterações nas relações intergovernamentais no campo da gestão da política. E aliados aos dados qualitativos confirmam a tese de que o arranjo institucional da Comissão Intergestores Tripartite – CIT do SUAS, com sua forma de representação dos interesses dos entes subnacionais no centro da tomada de decisões políticas, e seus atores políticos assumindo a posição de *vetos players*, exerce papel estratégico de oposição ao processo de desinstitucionalização do sistema público de Assistência Social.

Palavras-chave: Federalismo, Sistema Único de Assistência Social, Regime Fiscal, Comissão Intergestores Tripartite – CIT.

ABSTRACT

The research on the theme of Brazilian federalism and its relationship with the public social assistance policy, aimed to analyze federalism from the perspective of intergovernmental relations occurring within the Tripartite Interagency Commission – (CIT) of the Unified Social Assistance System –(SUAS), as a permanent forum for intergovernmental negotiation and pacting, in the face of the tensions imposed by the new fiscal regime instituted by Constitutional Amendment nº 95/2016. This is an interdisciplinary research, anchored in the theoretical approach of historical neoinstitutionalism, focusing on the institutional arrangements that influence political decision making and shape political actors in defining their strategies in the field of Social Assistance policy, through the operational categories of path dependence, increasing returns, critical antecedents, and critical junctures. The research has a national scope and temporal delimitation in the post-Federal Constitution of 1988 until the year 2022. Considering the choice of a conjunction of qualitative and quantitative approaches, the case study was chosen as research strategy. The methodological path was carried out with a diachronic comparison of the temporal contexts of the Social Assistance policy: before and after the adoption of the new fiscal regime. The research collection instruments were bibliographical, documental research classified in primary, secondary and communication sources, and field research. The empirical collection was divided into direct and non-participant observation of the CIT meetings with a previous script, and semi-structured interviews with managers who are part of the CIT. Eight interviews were carried out remotely, preceded by the reading of the Free and Informed Consent Form and consent for audio recording. To analyze the material collected in line with the chosen methodology and the operational categories of the method, we adopted data triangulation. The set of quantitative and qualitative data on the federal budget for the Social Assistance policy show that the institution of the new fiscal austerity regime and measures of de-funding, contingency of resources and underfunding of SUAS, adopted by the federal entity as of 2019, triggered a process of de-institutionalization of the system and rupture of the commitments agreed upon in the II Decennial Plan for Social Assistance, with significant changes in intergovernmental relations in the field of policy management. And allied to qualitative data they confirm the thesis that the institutional arrangement of the SUAS Tripartite Interagency Commission - CIT, with its form of representation of the interests of subnational entities at the center of political decision-making, and its political actors assuming the position of veto players, play a strategic role in opposing the process of deinstitutionalization of the public Social Assistance system.

Keywords: Federalism, Unified Social Assistance System, Fiscal Regime, Tripartite Interagency Commission - CIT.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	- Arranjos institucionais. Inter-relações em níveis.....	35
Figura 2	- Trajetória histórica. Heterogeneidades constitutivas do federalismo brasileiro e a desigualdade regional.....	72
Figura 3	- Modelos de relações intergovernamentais. Concepção teórica de Wright (1988).....	80

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	- Taxa de crescimento real das receitas e despesas do governo federal. Média em percentual.1997-2018.....	177
Gráfico 2	- Orçamento da União. Assistência Social. Principais categorias de gasto público. Percentual. 2002-2015.....	192
Gráfico 3	- Série histórica de recursos transferidos pela União. Bloco da proteção social básica. Em milhões.2016-2021.....	194
Gráfico 4	- Série histórica de recursos transferidos pela União. Bloco da proteção social especial: média complexidade. Em milhões.2016-2021.....	195
Gráfico 5	- Série histórica de recursos transferidos pela União. Bloco da proteção social especial: alta complexidade. Em milhões.2016-2021.....	196
Gráfico 6	- Série histórica de recursos transferidos pela União. Bloco de gestão do SUAS. Em milhões.2016-2021.....	197
Gráfico 7	- Média Ponderada dos Municípios que receberam recursos extraordinários. Região. Portarias nº 369, 378 e 467. 2020.....	216
Gráfico 8	- Recursos extraordinários e ordinários repassados pela União. 2020.....	217
Gráfico 9	- Recursos estaduais. Fundos Estaduais de Assistência Social.2016-2019.....	226
Gráfico 10	- Fundos Estaduais de Assistência Social. Região Norte. Média per capita em R\$. 2016-2019.....	227
Gráfico 11	- Fundos Estaduais de Assistência Social. Região Nordeste. Média per capita em R\$. 2016-2019.....	228
Gráfico 12	- Fundos Estaduais de Assistência Social. Região Centro-Oeste. Média per capita em R\$. 2016-2019.....	228
Gráfico 13	- Fundos Estaduais de Assistência Social. Região Sudeste. Média per capita em R\$. 2016-2019.....	229
Gráfico 14	- Fundos Estaduais de Assistência Social. Região Sul. Média per capita em R\$. 2016-2019.....	229

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	- Pedidos de Informação do Governo Federal. 2020 e 2021.....	26
Quadro 2	- Sujeitos de pesquisa. 2022.....	31
Quadro 3	- Neoinstitucionalismo histórico. Variáveis. Inter-relação.....	38
Quadro 4	- Relação de reciprocidade entre federalismo e políticas sociais. Mecanismos de operacionalização das relações intergovernamentais.....	92
Quadro 5	- Plano Decenal de Assistência Social. Diretrizes e Objetivos estratégicos. 2016-2026.....	160

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Atas da Comissão Intergestores Tripartite do SUAS. 2005 a 2021.....	28
Tabela 2	- Perfil dos sujeitos de pesquisa. 2022.....	32
Tabela 3	- Resoluções Pactuadas na CIT-SUAS. 2005 a 2022.....	151
Tabela 4	- Resoluções pactuadas na CIT-SUAS. 2005 a 2012.....	163
Tabela 5	- Trajetória das despesas com benefícios sociais do governo federal. Em percentual do PIB. 1988-2014.....	176
Tabela 6	- Orçamento Federal. Assistência Social. Valores em bilhões.2014 a 2021.....	191
Tabela 7	- Execução orçamentária federal. Modalidades. 2017.....	200
Tabela 8	- Repasses de recursos extraordinários. Covid-19. FNAS. Estados e Municípios. 2020.....	213
Tabela 9	- Variação em termos absolutos dos recursos transferidos por estado – R\$. Ano 2020.	218
Tabela 10	Despesas discricionárias da União. FNAS. 2021.....	220
Tabela 11	- Vetos presidenciais. Orçamento 2022. Fundo Nacional de Assistência Social.....	222
Tabela 12	- Fundo Estadual de Assistência Social.CENSO SUAS. 2017-2019.....	225

LISTA DE SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ART.	Artigo
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚnico	Cadastro Único
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional da Assistência Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social
CORDE	Coordenação da Pessoa com Deficiência
COVID-19	Coronavírus
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FCBIA	Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social
IBICT	Instituto Brasileiro em Informação de Ciência e Tecnologia
IVC	Imposto sobre Vendas e Consignações
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
NOB	Norma Operacional Básica
ONG	Organização Não-Governamental
PFL-PA	Partido da Frente Liberal do Pará
PIB	Produto Interno Bruto
PLN	Projeto de Lei do Congresso Nacional
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1 - O FEDERALISMO BRASILEIRO: UM PACTO DE AMORTECIMENTO DAS DISPARIDADES REGIONAIS	41
1.1 O FEDERALISMO: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA	41
1.2 O FEDERALISMO BRASILEIRO: UM RESGATE HISTÓRICO	46
1.2.1 A Constituição de 1891: Brasil República	52
1.2.2 A Constituição de 1934: a Segunda República	56
1.2.3 A Constituição de 1937: o Estado Novo	58
1.2.4 A Constituição de 1946: democracia limitada.....	60
1.2.5 A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969: o federalismo formal	63
1.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: O CONSENSO DE VELHOS E NOVOS ATORES	67
CAPÍTULO 2 - O FEDERALISMO EM SUA RELAÇÃO DE RECIPROCIDADE COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS NO BRASIL	73
2.1 O FEDERALISMO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS	73
2.2 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA ESFERA DAS POLÍTICAS SOCIAIS	77
2.2.1 Sob os enfoques da descentralização e coordenação	81
2.2.2 Sob os enfoques da cooperação x coerção	87
2.3 POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL E O ARRANJO <i>SELF-RULE PLUS SHARED RULE</i> NA VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	93
2.3.1 O contexto pós-promulgação da Constituição Federal de 1988: descentralização caótica e <i>blame avoidance</i>	95
2.3.2 O período de 1995 a 2004: adoção do modelo <i>inclusive authority</i>	99
2.3.3 O período de 2005 a 2014: o modelo de <i>overlapping authority</i>	104
2.3.4 A era pós-Emenda Constitucional 95/2016: retorno ao modelo <i>inclusive authority</i> ?	111
CAPÍTULO 3 - SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO INCOMPLETA DA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA.....	119
3.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL: BREVE RESGATE HISTÓRICO PELO	119

	VIÉS DA NÃO POLÍTICA PÚBLICA	
3.2	A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PELA VIA DAS “REGRAS DO JOGO”: DO <i>LOCUS</i> DO MUNICIPALISMO AUTÁRQUICO AO SISTEMA NACIONAL DE POLÍTICA PÚBLICA	121
3.2.1	As primeiras regulamentações com a edição das NOB’s nº 1/1997 e 2/1988: o municipalismo autárquico	124
3.3.	O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS	131
3.3.1	A implantação do Sistema Único de Assistência Social	133
3.3.2	As competências comuns e próprias dos entes federados na gestão da política de Assistência Social	137
3.4	COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE: ARENA DE ARTICULAÇÃO INTERFEDERATIVA	145
3.4.1	A CIT do SUAS: o adensamento da institucionalidade do arranjo interfederativo	149
3.4.2	O II Plano Decenal da Assistência Social: riscos a sua concretização.	159
	CAPÍTULO 4 - REGIME DE AUSTERIDADE FISCAL EXPANSIONISTA: IMPACTOS NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	166
4.1	O PACTO FEDERATIVO DESENHADO PELA VIA DO FUNDO PÚBLICO	166
4.2	A POLÍTICA FISCAL NO BRASIL: DOS <i>CRITICAL ANTECEDENTS</i> À <i>CRITICAL JUNCTURES</i> DEFLAGRADA COM A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016	172
4.2.1	A política fiscal pela dimensão redistributiva do gasto público	174
4.2.2	A austeridade fiscal expansionista no Brasil: <i>critical junctures</i>	178
4.3	A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS DE AUSTERIDADE FISCAL: AS MUDANÇAS DE ROTA DECORRENTES DA <i>CRITICAL JUNCTURES</i>	185
4.3.1	O orçamento federal para a Política de Assistência Social na vigência do Novo Regime Fiscal	189
4.3.1.1	A execução orçamentária federal nos anos de 2017 a 2019: observações pela esfera da CIT do SUAS	198
4.3.1.2	A execução orçamentária federal no ano de 2020: sob os impactos da pandemia da Covid-19	206
4.3.1.3	A execução orçamentária federal no ano de 2021: um panorama	219
4.3.1.4	A Lei Orçamentária Anual de 2022: execução em curso	222
4.4	O cofinanciamento dos Estados: algumas ponderações	223

CAPÍTULO 5 - O ARRANJO DA CIT COMO “SALVAGUARDA FEDERATIVA” FRENTE AO PROCESSO DE DESMONTE DO SUAS	234
5.1 O ARRANJO INTERFEDERATIVO DA CIT DO SUAS: AS REGRAS DO JOGO	234
5.1.1 Aspectos operacionais da CIT: publicidade, periodicidade, representativa, pautas, Câmaras Técnicas e pactuação	238
5.2 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO ÂMBITO DA CIT DO SUAS	248
5.2.1 As relações intergovernamentais na esfera da CIT: a questão orçamentária como tema central na rota de colisão	249
5.2.2 As relações intergovernamentais na esfera da CIT: a mudança de rota pelo governo federal sob o viés coercivo	257
5.2.3 As relações intergovernamentais na esfera da CIT: a coalizão dos colegiados estaduais e municipais na condição de <i>veto players</i>	266
5.3 ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO DO FONSEAS E CONGEMAS PARA ALÉM DA CIT: A INCIDÊNCIA POLÍTICA JUNTO AO CONGRESSO NACIONAL	277
5.3.1 Outras estratégias de atuação do FONSEAS e CONGEMAS: a mobilização de novos atores para a incidência política	282
5.3.2 Outras estratégias de atuação do FONSEAS e CONGEMAS: a veiculação de Notas Públicas e Manifestos Conjuntos	284
5.3.3 Outras estratégias de atuação do FONSEAS e CONGEMAS: subsídio de dados técnicos e propagação das informações	288
5.4 O <i>PATH DEPENDENCE</i> NA OFERTA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PERSPECTIVAS DE UM REGRESSO MORALIZANTE E MERITOCRÁTICO	291
CONSIDERAÇÕES FINAIS	296
REFERÊNCIAS	305
APÊNDICE A - ASSISTÊNCIA SOCIAL. NOB’S 01 E 02. COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS COMUNS E PRÓPRIAS.1997 E 1998	336
APÊNDICE B - ASSISTÊNCIA SOCIAL. NORMATIZAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS. 1988 A 2012.	340
APÊNDICE C - CONFIGURAÇÃO NORMATIVA DA COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE DO SUAS. 1997 A 2019.	352
APÊNDICE D - RESOLUÇÕES DA COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE DO SUAS. 2005 A 2022.	358
APÊNDICE E - PLANOS PLURIANUAIS. PROGRAMAS FINALÍSTICOS. UNIÃO. 2016-2023.	373

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como temática o arranjo do federalismo brasileiro e sua relação com a política pública de assistência social, sob a ótica das relações intergovernamentais ocorridas no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Assistência Social.

A Constituição Federal em 1988 (BRASIL, 1988) inaugurou a tríade do arranjo do federalismo com a elevação dos municípios à condição de entes federados, ao lado da União e dos estados. Também instituiu o sistema de proteção social da Seguridade Social, norteado pelo ideário de universalização de direitos e justiça social, tendo como pilares a saúde, previdência social e assistência social. O pacto federativo concebido com a redemocratização do país estabeleceu a autonomia política, administrativa e financeira de cada ente federado, além da previsão de responsabilidades comuns e compartilhadas entre os níveis de governo na gestão das políticas públicas sociais.

A assistência social foi a última das políticas públicas do sistema de proteção social a ser regulamentada no país com a publicação da Lei nº 8.742, em 1993, mais conhecida como LOAS (BRASIL, 1993). A política nacional de Assistência Social - PNAS foi instituída somente no ano de 2004 e, na sequência, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em 2005. Tal como institucionalizada, a assistência social consiste numa política pública de proteção social de natureza não-contributiva, ou seja, independe de prévia contribuição tal como a previdência social. E visa assegurar a oferta de benefícios (artigos 20 a 22 da LOAS), serviços (artigo 23 da LOAS), programas (artigo 24 da LOAS) e projetos (artigos 25 e 26 da LOAS), na ótica de direitos sociais dos cidadãos que estejam vivenciando situações de vulnerabilidade¹ ou risco social² capazes de afetar a vida, a segurança e o convívio dos indivíduos.

¹ A noção de vulnerabilidade exprime uma gama de situações de precariedade que não se resumem à ausência de renda. Teixeira (2010, p. 287) inclui também “[...] outras precariedades, como a fragilização de vínculos afetivos, tanto os relacionais como os de pertencimento, decorrentes também das discriminações etárias, étnicas, de gêneros ou por deficiências, dentre outras, que aumentam a probabilidade de um resultado negativo na presença do risco”.

² Teixeira (2010, p. 288) define risco social como sendo “a probabilidade de ocorrência de um evento que cause dano, geralmente de ruptura familiar, violação de direitos, associado ao aumento da pobreza, das desigualdades e vulnerabilidades sociais”.

O SUAS foi concebido legalmente sob o modelo federativo de responsabilidade estatal, com gestão administrativa descentralizada e participação popular no controle e fiscalização. O conjunto normativo estabelece responsabilidades compartilhadas aos três níveis de governo no que diz respeito ao cofinanciamento, as competências de execução, articulação, planejamento, coordenação, monitoramento e avaliação da política.

A primeira década da implantação do SUAS foi marcada pela coordenação federativa do tipo vertical, com centralidade da União (normativa, financeira, política e de informações) na *policy decision-making* da formulação e implantação do Sistema Único de Assistência Social. Verificou-se o predomínio do ente federal na regulamentação, com indução à municipalização na execução dos serviços socioassistenciais, mediante a previsão de incentivos orçamentários federais (repassados na modalidade fundo a fundo); a escolha de instrumentos de coordenação, pactuação e implementação de arranjos institucionais que visando assegurar padrões nacionais uniformes e integrados na oferta de serviços públicos, também influenciaram na maneira com que os gestores subnacionais implementaram as responsabilidades próprias na política de assistência social (ARRETCHE, 2012; SOUZA, 2005; PALOTTI, 2009; HOCHMAN; FARIA, 2013).

No entanto, desde a implantação do regime de austeridade fiscal instituído pela EC nº 95/2016, a política de assistência social, assim como as demais políticas sociais, tem sofrido um forte processo de desinstitucionalização, pela via do desfinanciamento e subfinanciamento federal. É preciso observar que o orçamento da assistência social não tem vinculação obrigatória na norma constitucional e está a cargo dos três entes federados com a previsão legal de transferências regulares e automáticas entre os fundos da assistência social e alocação de recursos próprios para a gestão do sistema e a garantia das ofertas socioassistenciais.

À medida que o sistema nacional do SUAS foi implantado, aumentou-se a relevância dos estados e municípios – em especial destes - na gestão da política e, por consequência, a necessidade da institucionalização de representação colegiada dos entes subnacionais na arena interfederativa da Comissão Intergestores Tripartite – CIT. A CIT é integrada por gestores da política de Assistência Social, nos três níveis de governo: a União, representada pela Secretaria Nacional de Assistência Social; os estados, representados pelo Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social - FONSEAS e os municípios, representados pelo Colegiado

Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social -CONGEMAS. Operando na lógica da garantia da autonomia dos entes federados e da relação de interdependência na gestão da política pública (ELAZAR, 1987), constitui-se numa importante instância de verbalização das demandas, processos de negociação e pactuação de compromissos pelos três níveis de governo para a gestão da política de assistência social.

Como nos coloca Machado e Palotti (2015), os elementos estruturantes de uma CIT representam, em boa medida, o arranjo do federalismo cooperativo. A composição paritária, a necessidade de consenso na tomada de decisões sobre a política, a presunção de relações simétricas entre entes autônomos - ainda que formal -, constituem eixos estruturantes da CIT que possibilitam tanto posicionamentos de alinhamento e cooperação quanto de *veto players* ou barreiras no processo de implantação ou de reestruturação da política pública.

E tal possibilidade ganha relevo no contexto de adoção do regime fiscal de austeridade permanente com a consecução, de forma mais contundente no governo Bolsonaro, de um processo de desfinanciamento da política (expresso tanto pela redução drástica no orçamento das verbas discricionárias quanto no atraso dos repasses da União aos entes subnacionais) e no subfinanciamento federal (com a ausência de alocação de recursos em programas, serviços e projetos anteriormente pactuados e em curso) os quais tem afetado a gestão da política de assistência social e, por decorrência, as próprias relações intergovernamentais.

Nesse contexto, emergem as disputas orçamentárias pelas verbas de natureza discricionária; acirram os conflitos entre os níveis de governo dada a incerteza dos gestores municipais na manutenção dos serviços ofertados e da rede de equipamentos já instalados, além do tensionamento junto aos gestores estaduais para que abandonem o caráter residual e aloquem recursos na política. Ao mesmo tempo, medidas unilaterais são adotadas pelo governo federal sem a prévia e necessária pactuação nas instâncias representativas do SUAS; rompe-se com a base estruturante do SUAS de repasses diretos e continuados por meio do Fundo de Assistência Social; deslegitima-se os espaços institucionais de negociação e pactuação da política; coloca-se em xeque as diretrizes de consolidação e ampliação da cobertura com qualidade dos serviços socioassistenciais, previstas no II Plano Decenal da Assistência Social 2016/2026.

Tal contexto foi fortemente tensionado com o estado de calamidade pública na saúde que se instaurou com a Covid-19³, cujos efeitos sociais e econômicos foram alçados a patamares de guerra, repercutindo no aumento exponencial da demanda pelos serviços socioassistenciais por milhares de brasileiros atingidos, abruptamente, pelos efeitos da pandemia.

De modo que a formulação da **questão de pesquisa**, enquanto enunciado/problema da investigação executada (QUIVY; CAPENHOUDT, 1992), pode assim ser colocada: *como ocorrem as relações intergovernamentais no espaço de negociação e pactuação da Comissão Intergestores Tripartite – CIT da Assistência Social, no contexto do novo regime de ajuste fiscal instituído pela Emenda Constitucional n. 95/20016?*

Para tanto, estabeleceu-se como **objetivo geral** da pesquisa: analisar o federalismo brasileiro, sob a ótica das relações intergovernamentais, no espaço da Comissão Intergestores Tripartite - CIT do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, enquanto arranjo institucional de negociação e pactuação da política pública, diante dos tensionamentos impostos pelo novo regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional n. 95/2016.

Considerando o objetivo geral foram estabelecidos como **objetivos específicos** na perspectiva de contribuir com a construção do tema geral:

a) analisar o arranjo do federalismo brasileiro e sua relação de reciprocidade com as políticas públicas sociais, com ênfase na dinâmica das relações intergovernamentais entre os entes federados.

b) analisar o modelo de gestão descentralizada e responsabilidades compartilhadas do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, segundo as diretrizes estabelecidas na LOAS, na PNAS e no Plano Decenal da Assistência Social 2016-2026, tendo como pano de fundo a discussão da coordenação e cooperação entre os entes federados;

c) abordar o modelo de financiamento da política pública de assistência social e os limites impostos aos recursos orçamentários com a implantação do regime de ajuste fiscal, instituído pela Emenda Constitucional n. 95/2016;

³ A Portaria nº 188 de 03 de fevereiro de 2020, declarou emergência em saúde pública de importância nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).

d) apreender a dinâmica das relações intergovernamentais na esfera da Comissão Intergestores Tripartite do SUAS, na gestão da política de assistência social.

A **tese** defendida na pesquisa é a de que o arranjo institucional da Comissão Intergestores Tripartite – CIT do SUAS e seus atores políticos, em sua relação de reciprocidade com o arranjo do federalismo brasileiro, exercem papel estratégico de oposição ao processo de desinstitucionalização do Sistema Único de Assistência Social operado pelo governo federal por meio do desfinanciamento e subfinanciamento da política, bem como pela ruptura dos compromissos pactuados para a gestão e aprimoramento do sistema público nacional.

O caráter interdisciplinar da pesquisa, enquanto requisito obrigatório do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais Aplicadas, está diretamente relacionado com a abordagem teórica do neoinstitucionalismo histórico que possibilita a convergência com áreas do conhecimento como o Direito, a Ciência Política e a Economia naquilo que elas têm em comum quanto ao foco nas instituições para a análise dos processos decisórios e resultados dos fenômenos políticos.

A pesquisa de abrangência nacional delimita-se temporalmente no período pós-promulgação da Constituição Federal de 1988, quando se eleva a assistência social à condição de política pública integrante do sistema de Seguridade Social, com ênfase nas transformações ocorridas a partir do ano de 2016 com a promulgação da Emenda Constitucional n. 95/2016, até o ano de 2022.

O projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual de Ponta Grossa, por meio de protocolo na Plataforma Brasil, em 25 de fevereiro de 2021, sob n. 45557921.6.0000.0105, com parecer pela liberação da pesquisa emitido em 15 de abril de 2021.

Diante dos objetivos estabelecidos, por ora, apresenta-se o percurso metodológico da pesquisa, enquanto caminho do pensamento, sistematizado por um conjunto de técnicas adotadas para a compreensão de uma realidade ou fenômeno social estudado (MINAYO, 1996).

De início, a escolha deu-se pela adoção das **abordagens qualitativa e quantitativa**, numa perspectiva de complementariedade e conjunção das duas metodologias para o fortalecimento dos argumentos e ampliação da possibilidade de compreensão do objeto de estudo e suas repercussões no campo da política de assistência social (STAKE, 1999; YIN, 2005; BOURGUIGNON, 2008).

Alinhado à abordagem qualitativa e considerando o objeto a ser estudado, segundo recomendado por Stake (1999), elegeu-se como estratégia de investigação o **estudo de caso**⁴ com foco na compreensão de um “[...] fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2005, p. 32). Tal modalidade possibilita a exploração de um fenômeno social relevante, delimitado e contextualizado no tempo e no espaço, de forma profunda e detalhada que, na classificação de Stake (1999), assume a tipologia de estudo de caso intrínseco. Entende-se que o estudo de caso intrínseco tem como principal contribuição para a pesquisa o aprofundamento no conhecimento do arranjo institucional de caráter interfederativo, denominado Comissão Intergestores Tripartite – CIT do Sistema Único de Assistência Social, considerado uma inovação no âmbito dos sistemas nacionais de políticas públicas (FRANZESE; ABRUCIO, 2013).

No âmbito da política de assistência social o marco normativo de criação da CIT data de 1997, com a publicação da NOB-01. A primeira reunião da CIT ocorreu somente em 1999⁵ já mobilizada com a temática do cronograma de repasses financeiros para os entes federados (JACCOUD, 2020).

Essa arena interfederativa ganhou densidade a partir da edição da PNAS-2004 e da implantação do Sistema Único de Assistência Social. A NOB-SUAS 2012 (BRASIL. CNAS, 2012), além de prever o caráter deliberativo da CIT e a necessidade de representatividade regional, alargou suas atribuições para pactuar estratégias de implantação, operacionalização e aprimoramento do SUAS; instrumentos, parâmetros e mecanismos de implementação e regulamentação do SUAS; critérios de partilha de transferência de recursos para os entes federados.

Considerando o número de entes estaduais e municipais a serem representados nessa arena federativa, foram criadas as instâncias de articulação horizontal entre os entes estaduais, denominada Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social – FONSEAS, e entre os entes municipais, o

⁴ Enquanto “investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p. 32). Ainda, segundo Hartley (1995, p. 208-209) “consiste de uma investigação detalhada, frequentemente com dados coletados durante um período de tempo, de uma ou mais organizações, ou grupos dentro das organizações, visando prover uma análise do contexto e dos processos envolvidos no fenômeno em estudo.

⁵ A Portaria n. 131, de 28 de abril de 1999, instituiu a CIT.

Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS. Ambos os colegiados possuem natureza jurídica de associação civil sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial e sede em Brasília/DF. São regidos por estatuto próprio e constituídos pelo conjunto dos gestores (estaduais ou municipais) responsáveis pela coordenação e execução da política de assistência social nacional. Configuram-se, precipuamente, como instâncias de articulação política dos Secretários Estaduais e Municipais da Assistência Social com o propósito de atuar nos espaços de discussão, negociação e pactuação da PNAS; avançar no processo descentralizado e participativo do SUAS; fortalecer a articulação da assistência social com as demais instâncias Legislativas e do Poder Judiciário e promover a disseminação de informações sobre a PNAS à sociedade civil.

O desenho organizacional da CIT é composto por 15 membros, sendo: a) 5 representantes titulares e 5 suplentes do Ministério da Cidadania, indicados pelo Ministro de Estado da Cidadania, dentre os quais um ocupa a função de Coordenador da CIT; b) 5 representantes titulares e 5 suplentes dos Estados e do Distrito Federal, indicados pelo FONSEAS; c) 5 representantes titulares e 5 suplentes dos Municípios, indicados pelo CONGEMAS.

Na investigação do estudo de caso, como coloca Yin (2005), a coleta de dados e a reunião de evidências revela-se uma tarefa árdua e complexa. As dificuldades restaram intensificadas, em certa medida, em razão da pandemia da Covid-19 e as necessárias imposições restritivas quanto ao convívio social, deslocamentos e ingressos em ambientes coletivos, como as universidades e bibliotecas públicas. O percurso da pesquisa buscou senão superar, ao menos contornar tais obstáculos. Assim, a pré-etapa da pesquisa teve início com uma **pesquisa exploratória do estado da arte**⁶ sobre o tema para subsidiar a demonstração da originalidade e relevância da pesquisa, assim como dar sentido ao problema estudado. A pesquisa exploratória foi realizada no catálogo de teses e dissertações nos portais da CAPES e IBICT, com os assuntos: Assistência Social; Orçamento; FONSEAS e GONGEMAS. No portal CAPES foram localizadas 3 teses de doutorado que tratam da Assistência Social + Gestores + Financiamento, contudo abrangendo anos anteriores a 2016. No

⁶ Segundo Ferreira (2002, p. 258) o estado da arte consiste num “método com cunho inventariante e descritivo da produção acadêmica e científica sobre o tema que busca investigar, à luz de categoria e facetas que se caracterizam quanto tais em cada trabalho e no conjunto deles, sob os quais o fenômeno passa a ser analisado.”

portal IBICT localizou-se 1 tese de doutorado, defendida em 2018, que trata da gestão da PNAS com foco no estado do Rio de Janeiro. De modo que vinculando os conectores Assistência Social; Emenda Constitucional nº 95/2016 (ou austeridade fiscal ou orçamento); FONSEAS e CONGEMAS não foi localizado nenhum trabalho de mestrado ou doutorado. Também em consulta ao FONSEAS e CONGEMAS obteve-se a informação de inexistência de pedido de autorização para a realização de pesquisa acadêmica junto aos colegiados.

Para uma sondagem ao objeto investigativo e construção da problemática da pesquisa procedeu-se a uma **entrevista exploratória** com a Profa. Dra. Jucimeri Isolda Silveira⁷, dada a sua atuação na construção operacional da PNAS e do SUAS e, atualmente, como assessora técnica do FONSEAS. A conversa resultou na coleta de informações relevantes quanto a dinâmica de funcionamento da CIT, do FONSEAS e CONGEMAS e financiamento da política.

A partir de então, procedeu-se ao planejamento operacional para a efetivação da pesquisa, com a definição das técnicas de obtenção dos dados e evidências a serem coletadas.

A primeira técnica metodológica que norteou toda a coleta de material e análise dos dados consistiu na **comparação diacrônica** dos períodos que representam a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social (2004 a 2015) e o processo em curso de desinstitucionalização do sistema (2016 até 2022).

O segundo instrumento metodológico e igualmente norteador de todo o caminho da pesquisa consistiu na **pesquisa bibliográfica** que implicou a adoção de um conjunto ordenado e concatenado com os objetivos da pesquisa para a coleta e reunião de estudos clássicos e contemporâneos sobre as categorias-chave da pesquisa, devidamente sistematizados em razão das particularidades da temática (MINAYO, 1994; LIMA E MIOTO, 2007). A revisão bibliográfica esteve centrada em três dimensões teóricas ou categorias-chave: Federalismo; Assistência Social e Financiamento/Regime Fiscal. Os principais referentes teóricos são apresentados ao início de cada capítulo, sem prejuízo de outros complementares que foram abordados ao longo da pesquisa.

⁷ Graduada em Serviço Social; Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (2004) e Doutora em Serviço Social pela PUCSP (2013). Exerceu atividades de gestão como assessora técnica - Secretaria de Trabalho Emprego e Promoção Social; consultora do Ministério de Desenvolvimento Social, Pnud, e assessora técnica do Fórum Nacional de Secretários(as) Estaduais de Assistência Social.

O terceiro instrumento de coleta consistiu na **pesquisa documental** dividida em fontes primárias, fontes secundárias⁸ e fontes de comunicação, como técnica auxiliadora na organização das informações para a construção dos capítulos da tese.

Enquanto *fontes primárias* foram coletados os seguintes documentos: normativos macros (Constituição Federal, Emendas Constitucionais e leis); regulamentadores (Decretos, Resoluções CNAS, Resoluções da CIT, Portarias); documentos constitutivos (estatutos do FONSEAS e CONGEMAS); documentos informativos (atas das reuniões da CIT e degravações) e dados orçamentários da União, estados e municípios em relação à rubrica da assistência social.

Enquanto *fonte secundárias* foram analisados os seguintes documentos técnicos: Textos para Discussão, Boletins de Acompanhamento das Políticas Sociais: Assistência Social e Cartas de Conjuntura 2016 a 2020 produzidos pelo IPEA; Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS elaborado pelo então Ministério do Desenvolvimento Social; o estudo denominado “SUAS em números: análise do financiamento do SUAS e dos benefícios socioassistenciais”, volume 2⁹, produzido pelo Núcleo de Direitos Humanos da PUC/PR e CONGEMAS, com apoio do Itaú Social, Frente Nacional dos Prefeitos e Unicef Brasil.

Como *fontes de comunicação*, após extensa pesquisa nas páginas da internet dos colegiados FONSEAS e CONGEMAS, foram reunidos e catalogados os materiais de comunicação produzidos pelos colegiados com relação à questão do financiamento do SUAS (Notas de Repúdio, Cartas Públicas, Manifestações Conjuntas). Também foram acompanhadas, na condição de ouvinte, as *lives* promovidas pelo CONGEMAS, no período de setembro de 2019 a julho de 2020, denominadas de “Diálogos com o Congemas”, as quais contaram com a participação de teóricos, operadores e técnicos da política, como forma de apreender a atuação do colegiado e a propagação das informações relacionadas com o objeto da pesquisa. As informações apreendidas nessas ocasiões foram devidamente registradas em caderno de pesquisa e foram explorados na construção dos Capítulos 3 e 5 da tese.

Para a obtenção dos documentos normativos e regulamentares, cópia das atas das reuniões da CIT e dados orçamentários não localizados no Portal de Transparência ou site governamental, procedeu-se à formulação de Pedidos de

⁸ Segundo a classificação de Marconi; Lakatos (2003).

⁹ Acessado no portal: www.assistenciasocialnosmunicipios.org.br

Informação, via e-Sic do governo federal, compilados na forma do Quadro 1. Em relação a tais informações, há ressalva do gestor federal quanto à necessidade de utilização dos dados para fins exclusivamente de pesquisa acadêmica, vedada a cessão a terceiros estranhos.

Quadro 1 – Pedidos de Informação do Governo Federal. 2020 e 2021.

(continua)

Protocolo	Data	Pedido	Resposta
71004.000811/2020-71	16/03/2020	Atas das reuniões da CIT de 2016 a 2017.	Atendido integralmente
71004000871/2020-93	22/03/2020	Atas das Reuniões da CIT de 2018 a 2020.	Atendido parcialmente. As atas de dezembro de 2018 e maio de 2019 não foram confeccionadas por falta de contrato vigente com empresa especializada à época.
71003.007077/2021-61	04/02/2021	Portaria n. 131/1999 (institui a CIT); Resolução n. 05/2002 (regimento interno).	Atendido integralmente.
71004.005698/2020-10	13/07/2021	Áudios das gravações das 168a., 169, 170 e 171a. reuniões da CIT (dezembro de 2018 e ano de 2019).	Atendido com envio de cópia da ata da 169ª. CIT e áudios das 170ª. e 171ª.
71003.007077/2021-61	04/02/2021	Atas das reuniões da CIT desde a sua instituição até dezembro de 2015.	Atendido parcialmente, faltaram as Atas n. 56ª, 118ª, 119ª e 128ª, não localizadas pela SNAS.
71003.007570/2021-81	06/02/2021	Degração das reuniões da CIT, transmitidas online, no ano de 2020.	Atendido integralmente
71003.014391/2021-09	15/03/2021	Identificação dos municípios que NÃO constituíram o Fundo Municipal de Assistência Social; Identificação dos Estados que NÃO constituíram o Fundo Estadual de Assistência Social; Indicação do orçamento anual dos Estados, com recursos próprios, informado nos Planos de Ação de 2016 a 2020	Atendido integralmente

Quadro 1 – Pedidos de Informação do Governo Federal. 2020 e 2021.

(conclusão)

Protocolo	Data	Pedido	Resposta
71003.031769/2021-21	14/04/2021	Indicação do orçamento municipal alocado no Fundo de Assistência Social, no período de 2016 a 2020. Indicação do orçamento estadual alocado no Fundo de Assistência Social, no período de 2016 a 2020.	Atendido parcialmente. Valores informados no Módulo Plano de Ação do Sistema Suasweb, entre 2016 a 2019.
71003.067558/2021-26	03/07/2021	Degração da 8ª reunião da CIT, transmitida pelo canal do Youtube, no dia 02 de junho de 2021.	Atendido integralmente
71003.003818/2022-16	31/01/2022	Degração das reuniões da CIT, realizadas de julho a dezembro de 2021. Informar quais Câmaras Técnicas foram instituídas em 2021.	Atendido integralmente
71003.011743/2022-47	04/04/2022	Normas Operacionais Básicas editadas no período de 1994 a 2003 no âmbito da Política Nacional de Assistência Social.	Atendido integralmente.
71003.024705/2022-54	10/06/2022	Indicação dos valores repassados pelo FNAS aos gestores municipais/estaduais, em cumprimento às Portarias MC 369/2020, 378 e 467/2020.	Atendido integralmente.
71003.032389/2022-94	22/06/2022	Indicação do orçamento próprio dos Estados, alocados nos Fundos Estaduais de Assistência Social e informados nos Planos de Ação de 2020, 2021 e 2022.	Não atendido, em razão da ausência de disponibilização dos Planos de Ação para 2020 e 2021, conforme Portarias Conjuntas nº 6/2020 e n. 01/2021.

Fonte: a autora. Dados: Pedidos de Informação no Portal de Transparência do Governo Federal.

No que diz respeito à leitura e análise das atas das reuniões da Comissão Intergestores Tripartite do SUAS, algumas degravadas pela própria pesquisadora¹⁰, utilizou-se o instrumental da divisão diacrônica. A leitura do período de 2004 a 2015 teve como objetivo apreender o processo de construção do Sistema Único de Assistência Social, com foco na dinâmica das reuniões; dos processos de deliberação, discussão e pactuação. Tais informações foram relevantes para a construção dos

¹⁰ Algumas reuniões não tiveram a ata transcrita por ausência de contrato com empresa para transcrição. A SNAS disponibilizou áudios que foram degravados pela pesquisadora.

Capítulos 3 e 5. O segundo período compreendeu os anos de 2016 a 2021, com a relação dessas informações com os dados coletados na observação direta não-participante e entrevista semi-estruturada, visando identificar aspectos concernentes à institucionalidade e funcionamento da CIT; conteúdo das negociações; processo deliberativo e representação dos entes; efetividade das pactuações; evolução da questão orçamentária. Os achados foram explorados nos Capítulos 3, 4 e 5 da tese. O volume de material coletado em relação às atas da CIT pode ser assim sistematizado:

Tabela 1 - Atas da Comissão Intergestores Tripartite do SUAS. 2005 a 2021.

Ano	Reuniões	Entrevistados participantes	Número de folhas – Atas/Degrações
2005	8	1, 6	42
2006	6	1, 6	70
2007	8	1, 2, 6	77
2008	9	1, 2, 6	116
2009	8	1, 2, 6, 8	76
2010	11	4, 6, 8	95
2011	8	2, 6, 8	53
2012	8	1, 2	58
2013	8	2, 8	158
2014	6	2	143
2015	6	2, 3, 4, 8	146
2016	8	3, 4, 5, 7, 8	131
2017	7	3, 4, 5, 7	117
2018	8	3, 4, 6, 7, 8	103
2019	4	3, 4, 5, 7, 8	33(*)
2020	4	4, 5, 6, 7, 8	575
2021	4	4, 5, 6, 7, 8	310

Fonte: a autora.

Nota: (*) Acesso somente aos áudios fornecidos pela SNAS. Procedeu-se à leitura e registro na forma de anotações de campo.

Na etapa da pesquisa de campo, dado o contexto da pandemia que suspendeu a realização das reuniões presenciais da CIT e com as reuniões preparatórias do FONSEAS e CONGEMAS, a coleta foi delimitada à **observação direta e não-participante** das reuniões da CIT transmitidas de forma online pelo canal do SUAS na plataforma do Youtube e à **entrevista semi-estruturada** dos gestores participantes da CIT do SUAS.

Para uma primeira aproximação em relação aos colegiados, no mês de fevereiro de 2020, foram realizadas ligações telefônicas ao FONSEAS e CONGEMAS nos números informados nas respectivas páginas na internet; não atendidas. Ato contínuo, procedeu-se ao envio de e-mails nos endereços eletrônicos constantes nos

sites, com breve apresentação da pesquisadora, do objeto da pesquisa e pedido de autorização para obter informações sobre os colegiados, sem retorno.

Assim, buscou-se a aproximação pela via do ente federal, junto ao Departamento de Gestão do SUAS do Ministério da Cidadania. Por meio do contato telefônico, em 09 de março de 2020, foram obtidas informações quanto ao calendário das reuniões da CIT; a possibilidade de participação de público externo; a divulgação das pautas e atas, além de outras aproximações. Nessa oportunidade, tentou-se novo contato telefônico com os colegiados por meio dos números fornecidos pelo secretariado da CIT, com êxito em relação ao CONGEMAS que, por meio de seu secretariado, informou que as reuniões preparatórias do colegiado não eram abertas ao público. Após solicitação por email, o secretariado do CONGEMAS compartilhou duas listas contendo os nomes, email, telefones e cargos dos membros da diretoria nacional, nas gestões 2016/2018 e 2018/2020.

O contato com o FONSEAS mostrou-se um pouco mais trabalhoso diante do insucesso nos contatos telefônicos e nos correios eletrônicos, de modo que a relação dos membros integrantes das diretorias esteve limitada à informação extraída no site do colegiado.

A **observação direta e não-participante**¹¹ ocorreu no período de junho de 2020 até dezembro de 2021, por meio da participação online das reuniões ordinárias e extraordinárias da CIT, transmitidas pelo canal do SUAS na plataforma do Youtube. No primeiro semestre de 2020 as reuniões estiveram suspensas. Em 2021, as reuniões foram retomadas em 02 de junho. Foram realizadas quatro reuniões ordinárias nos meses de junho, julho, setembro e dezembro do ano de 2021.

As observações nas reuniões da CIT do SUAS ocorreram sob a perspectiva de apreender os mesmos critérios que orientaram a leitura atenta das atas das reuniões, acrescido da observação quanto às falas dos sujeitos (tensionamentos, estratégias traçadas), além de ocorrências diversas durante as reuniões que, em regra, não são transcritas em atas. Foram guiadas por um **roteiro de observação** sistematizado em: a) dinâmica das reuniões (regularidade, periodicidade, tempo de duração); b) forma de composição da CIT; c) agenda (temas de pauta, regulação,

¹¹ Levada a efeito sob a perspectiva teórica de Triviños (2008) enquanto técnica privilegiada para a observação “livre” de um fenômeno social, com destaque na adoção de dois aspectos de natureza metodológica: a “amostragem de tempo” suficiente para precisar as informações relevantes que se busca apreender e as “anotações de campo” para registro e posterior análise.

pactuação); d) tomada de decisões (momentos de convergência e divergência); e) papel dos atores (interesses e estratégias em jogo).

As ocorrências foram registradas de forma descritiva e manual, sob o formato de “anotações de campo” (TRIVIÑOS, 2008), em caderno de pesquisa. Compreendemos que tal instrumento de coleta gerou “*insights* para uma interlocução mais competente” (ZANELLI, 2002), com os entrevistados, além de possibilitar a correlação dos achados com as informações registradas por ocasião das leituras das atas da CIT para subsídio da construção dos Capítulos 3 e 5 da tese.

Na sequência, procedeu-se a coleta do último instrumento de pesquisa de campo: as **entrevistas semi-estruturadas**¹².

Numa perspectiva diacrônica na análise da política de Assistência Social e, por consequência, da instituição da CIT do SUAS, buscou-se eleger como sujeitos da pesquisa os atores políticos com atuação relevante na esfera da arena interfederativa, tanto no que diz respeito ao cargo ocupado quanto ao tempo de permanência no fórum interfederativo, considerando que os membros que representam o FONSEAS e o CONGEMAS na CIT ocupam cargos de gestores estaduais e municipais da política de assistência social.

Assim, por meio da leitura das atas das reuniões da CIT, no período de 2004 a 2015, foram identificados três sujeitos de pesquisa que atuaram na condição de representantes do ente federal, sendo dois sujeitos na condição de coordenadores da CIT. A escolha desses sujeitos de pesquisa foi motivada pelo objetivo de apreender o processo inicial de institucionalização da CIT, no contexto prévio e de implantação do SUAS até 2015. Para o segundo período diacrônico, os sujeitos de pesquisa foram identificados por meio da leitura das atas da CIT do SUAS, no período de 2016 a 2020 e pela observação direta não-participante das reuniões da CIT do SUAS, a partir de 2021, que possibilitou a identificação visual dos sujeitos de pesquisa selecionados a partir da leitura das atas da CIT, além de reafirmar o juízo prévio de relevância do papel de atores políticos na CIT. Foram selecionados e convidados os seguintes sujeitos de pesquisa:

¹² Segundo Triviños (2008), a entrevista consiste num instrumento decisivo para estudar os processos e produtos nos quais está interessado o investigador qualitativo. E pontua a vantagem da entrevista semiestruturada como forma de permitir ao entrevistado a manifestação de suas opiniões, pontos de vista e argumentos.

Quadro 2 – Sujeitos de pesquisa. 2022.

Nível de governo	2005 a 2015	De 2016 a 2021
SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SNAS	ENTREVISTADO Nº 1 ENTREVISTADO Nº 2	ENTREVISTADO Nº 3 ENTREVISTADO Nº 4
FONSEAS	ENTREVISTADO Nº 6	ENTREVISTADO Nº 5 ENTREVISTADO Nº 6
CONGEMAS	ENTREVISTADO Nº 8	ENTREVISTADO Nº 7 ENTREVISTADO Nº 8

Fonte: a autora.

As entrevistas foram realizadas no período de 26 de maio a 02 de julho de 2021, num total de 8 entrevistados, por meio da plataforma do Google Meet, mediante prévia apresentação da pesquisadora e do objeto da pesquisa e agendamento de horário. As entrevistas foram precedidas da leitura do inteiro teor do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (**Apêndice F**). Também obteve-se anuência para a gravação em áudio das entrevistas, as quais foram imediatamente degravadas pela pesquisadora, manualmente, para evitar qualquer lapso de memória quanto às informações e impressões coletadas¹³. Os contatos telefônicos dos sujeitos entrevistados foram conseguidos, inicialmente, por intermédio pelo secretariado do CONGEMAS e a medida que as entrevistas evoluíam com os demais entrevistados ou terceiros.

Há entrevistados que atuaram em momentos distintos no âmbito da CIT ora na qualidade de representantes do ente federal ora no papel de representantes dos colegiados estadual ou municipal, o que lhes assegura uma propriedade de fala sobre esse arranjo institucional.

A qualificação dos sujeitos da pesquisa, enquanto síntese do perfil acadêmico e profissional, foi realizada por meio de consulta aos currículos lattes ou envio das informações pelos próprios sujeitos entrevistados. Todos os sujeitos entrevistados constituem-se atores políticos relevantes e com papel estratégico tanto no período de formulação e implantação do SUAS quanto no período pós-conjuntura crítica.

¹³ Nesse sentido, Zanelli (2002) ressalta a importância da transcrição da entrevista logo após o seu término, para possibilitar maior fidelidade ao conteúdo narrado e, se necessário, aprimorar a técnica para os outros entrevistados.

Tabela 2 – Perfil dos sujeitos de pesquisa. 2022.

Nível de governo	Gênero	Formação Acadêmica	Filiação partidária	Participação na CIT
Federal	F: 4 M: 0	Serviço Social: 4 Doutorado: 2 Mestrado: 2	Não: 4 Sim: 0	4 anos: 1 5 anos: 1 7 anos: 1 9 anos: 1
Estadual	F: 2 M: 0	Serviço Social: 2 Mestrado: 2	Não: 2 Sim: 0	5 anos: 1 17 anos: 1
Municipal	F: 1 M: 1	Serviço Social: 2 Mestrado: 1 Especialização: 1	Não: 1 Sim: 1	5 anos: 1 11 anos: 1

Fonte: a autora.

As perguntas feitas a todos os entrevistados foram: a) Qual papel da CIT na gestão da Política Nacional de Assistência Social?; b) Como se dava a preparação técnica para as reuniões da CIT; quais eram os pontos de divergência e convergência nas reuniões da CIT?; c) os compromissos pactuados na CIT foram e são cumpridos pelos três níveis de governo?; d) As desigualdades regionais do país eram consideradas nas negociações e pactuações da CIT? A heterogeneidade regional do país exerceu alguma influência nas deliberações da CIT?; e) Quais os desafios para a Assistência Social diante do novo regime fiscal e dos efeitos da pandemia da Covid-19?

Em relação à **abordagem teórica** compreende-se que a análise das políticas públicas, dada a complexidade e dinâmica próprias, demanda apreender “o que fazem os governos, como e por que o fazem” (LABRA, 1999). Num sentido mais amplo, podemos conceituar política pública como sendo um campo do conhecimento que busca “[...] ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2008, p. 69).

A análise das políticas públicas envolve a própria política pública (*policy*), a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições que moldam os resultados das políticas públicas (*policies*). Dentre uma gama de perspectivas da *policy analysis*, Howlett (2013) nos coloca que as pesquisas precisam estar ancoradas na inter-relação dos elementos que envolvem o universo das *policy making*, ou seja,

na compreensão dos atores; das estruturas ou instituições que influenciam a tomada de decisões e das ideias que informam as tomadas de decisões políticas.

Ao mesmo tempo, considerando que as políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas dentro de aparatos institucionais, estatais ou não estatais, o enfoque do viés institucional como premissa analítica dos processos e decisões políticas teve predomínio nas últimas décadas, a ponto de tornar-se consagrada a expressão que “as instituições importam” (ARRETCHE, 2007, p. 147). Para além dessa constatação faz-se necessário identificar os processos e as dinâmicas que ocorrem no interior das instituições, os quais são capazes de influenciar os atores políticos na tomada de decisões e nos resultados das políticas públicas.

Dentre os diferentes modelos de abordagem analítica das políticas públicas, o neoinstitucionalismo¹⁴ apresenta-se como enfoque analítico não unitário ou multidimensional das Ciências Sociais que possibilita a convergência com outras áreas de conhecimento como a Economia, Sociologia e Ciência Política, naquilo que elas têm em comum quanto à ênfase nas instituições para a análise dos processos decisórios e resultados de fenômenos políticos concretos, ainda que não seja a causa única.

Data de meados de 1980 a difusão do modelo analítico do novo institucionalismo ou neoinstitucionalismo, inicialmente nos Estados Unidos e depois na Europa, num movimento teórico de eleição das instituições como variáveis explicativas, por excelência, dos fenômenos políticos e, ao mesmo tempo, de evolução em relação ao “antigo” institucionalismo que teve predomínio nos anos de 1960 e 1970 e representou os primeiros estudos que constituíram a base da Ciência Política¹⁵ sobre as instituições formais dos governos, com influência da Filosofia Política e do Direito. Posteriormente, o “antigo” institucionalismo foi estereotipado como uma corrente atórica, descritiva e formalista por considerar que os estudos

¹⁴ Nome introduzido pelos autores James March e Johan Olsen ao abordarem a reorientação da análise empírica para estabelecer uma relação de reciprocidade entre a ação social e o contexto socioeconômico e político, segundo nos ensina Peters (1999, p. 32).

¹⁵ Nas décadas de 1950 e 1960, predominava na ciência política norte-americana, os modelos explicativos comportamentais (behavioralismo) e pluralista. Peters (1999, p. 24) coloca que os enfoques teóricos behavioristas eram baseados em pressupostos individualistas que consideravam o indivíduo como um ser totalmente autônomo no curso do processo político, baseando as escolhas de acordo com suas preferências ou “características sócio-psicológicas”; consideradas variáveis exógenas no processo político, na medida em que não eram passíveis de sofrer constrangimentos pelas instituições no processo das escolhas políticas.

enfaticavam o comportamento observável, sem explicitar os métodos e teorias que eram abrangidos na pesquisa de caráter comportamental (PERES, 2008).

No campo da Ciência Política, o neoinstitucionalismo compreende uma série de abordagens metodológicas de análise das instituições e dos atores políticos, categorizadas por Hall e Taylor (2003) como sendo: o institucionalismo da *escolha racional*, o *institucionalismo histórico* e o *institucionalismo sociológico*. Miranda (2017) aponta uma quarta vertente, a do institucionalismo *normativo*, este considerado por Peters (1999), como a versão inaugural do neoinstitucionalismo com a obra de March e Olsen em 1984. E desde o início dos anos 2000 ganhou destaque o institucionalismo *discursivo*, numa “virada ideacional”¹⁶ (SCHMIDT, 2008), com foco no conteúdo substantivo das ideias e nos processos interativos do discurso para explicar a dinâmica da mudança ou da continuidade das instituições.

O desenvolvimento da tese sustenta-se no referencial teórico do neoinstitucionalismo histórico¹⁷, com suporte nas construções teóricas de Skocpol (1985); Thelen; Steinmo; Long-Streth (1992); Pierson (1995, 1996, 2000, 2004); Hall; Taylor (1996, 2003) e Immergut (2007), os quais elegem a instituição como variável explicativa relevante dos fenômenos políticos. Busca-se compreender os meios pelos quais as instituições interferem na tomada de decisões dos atores políticos; moldam a definição de interesses e objetivos e estruturam as relações de poder entre grupos de atores, numa perspectiva histórica e integrada ao contexto social mais amplo.

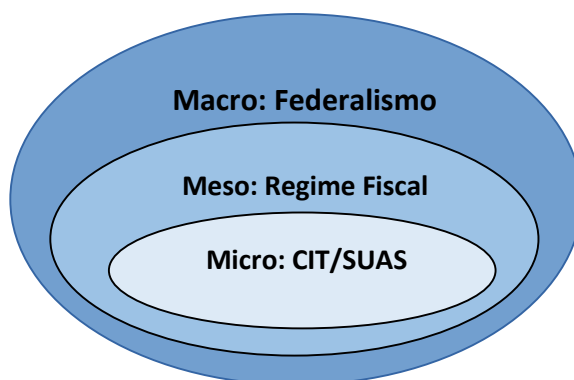
Como coloca Immergut (2007) o funcionamento das instituições ou o conjunto das “regras do jogo”, num determinado contexto sociopolítico e econômico, é capaz de interferir na tomada de decisões políticas e moldar os atores políticos na definição dos seus interesses e estratégias para a consolidação da política pública. Aplicando tal concepção à política de assistência social, buscaremos analisar a dinâmica da relação entre a gestão da política e sua interação com o arranjo do federalismo brasileiro, operando nos níveis representados na Figura 1. Assim, no nível macro, opera-se o processo histórico de construção do arranjo do federalismo no país, com suas especificidades. No nível meso, opera-se o novo modelo de regime fiscal de

¹⁶ São representantes desta vertente teórica: Colin Hay (2008); Vivian Schmidt (2008) e Mark Blyth (1997, 2001), além do trabalho de Béland e Cox (2011) que compila os esforços teóricos no campo do institucionalismo discursivo.

¹⁷ Expressão cunhada pelos autores Steinmo, Thelen e Longstreth (1992) na obra “Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis”.

“austeridade expansionista” (ALESINA; ARDAGNA, 2009), e um conjunto de alterações constitucionais (EC nº 93/2016, EC nº 95/2016, EC nº 109/2021) que promoveram significativas mudanças de rota na gestão da política de assistência social. No nível micro, moldando as preferências e estratégias dos atores políticos nas pactuações da política, opera-se a Comissão Intergestores Tripartite - CIT do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Figura 1 - Arranjos institucionais. Inter-relações em níveis.



Fonte: a autora.

No que diz respeito à abordagem metodológica, o enfoque do neoinstitucionalismo histórico apoia-se na forma indutiva de análise, com questões de pesquisa empiricamente direcionadas, para a construção de uma narrativa histórica dos resultados políticos produzidos. Pierson; Skocpol (2008, p. 29, tradução nossa) colocam que dada a relevância dos temas centrais que são objeto de estudos no neoinstitucionalismo histórico, os pesquisadores dessa vertente concentram-se em “[...] combinar perspectivas teóricas, utilizar várias fontes de informação e encurtar os limites da criatividade metodológica para alavancar esses temas”¹⁸. E, para tanto, promovem a eleição de eventos ou arranjos substantivos do mundo real da política, com sequência temporal de longa duração de contextos macros e configurações de instituições e processos. Pierson e Skocpol (2008, p. 9, tradução nossa)¹⁹ explicam que:

¹⁸ “[...] combinar perspectivas teóricas, utilizar varias fuentes de información y acortar los limites de la creatividad metodológica para apalancarse en esos temas”. (PIERSON; SKOCPOL, 2008).

¹⁹ “Para desarrollar argumentos explicativos sobre resultados importantes o enigmas, los institucionalistas históricos toman en serio al *tempo*, especificando *secuencias* y rastreando transformaciones y procesos de escala y temporalidade variables. Los institucionalistas históricos, asimismo, analizan *contextos macro* y formulan hipótesis sobre los *efectos combinados* de

Para desenvolver argumentos explicativos sobre resultados importantes ou enigmas, os institucionalistas históricos levam a sério o *tempo*, especificando *seqüências* e rastreando transformações e processos de escala e temporalidade variáveis. Os institucionalistas históricos, da mesma maneira, analisam *contextos macros* e formulam hipóteses sobre os *efeitos combinados* de instituições e processos, ao invés de examinar somente uma instituição ou processo por vez. Consideram-se estas três características em seu conjunto (agendas substantivas, argumentos temporais e atenção a contextos e configurações).

Para tanto, a vertente do neoinstitucionalismo histórico faz uso de algumas categorias operacionais. Dentre aquelas que têm aplicabilidade direta na construção da pesquisa, com foco na relação entre federalismo e política de assistência social, elegemos o *path dependence* (dependência da trajetória) que, segundo Pierson e Skocpol (2008), estabelece a relação de causalidade dos acontecimentos no passado com a possibilidade de tomada de decisões no futuro, na medida que as escolhas feitas no passado geram legados que são capazes de restringir ou condicionar as escolhas políticas no presente, porém não em termos inevitáveis e sim de probabilidade (PIERSON, 2000).

No campo da política pública, as decisões políticas uma vez operacionalizadas fazem surgir regras, estruturas, mobilização de recursos diversos, envolvimento de atores sociais que levam à institucionalidade de uma dada política pública. Uma vez em funcionamento, essa política induz a um movimento na direção de continuidade e consolidação da política pública, tornando-se resistente à mudança.

Assim, a segunda categoria, o *increasing returns*²⁰ (retornos crescentes), desenvolvida em estudos no campo da Economia²¹, baseada em causas históricas, considera que os arranjos institucionais, uma vez consolidados, tendem a ser mais persistentes e a gerar *increasing returns* que se retroalimentam e implicam em custos significativos para eventual mudança da rota anteriormente definida (Pierson, 2000 e 2004), uma vez que geram ganhos crescentes aos atores envolvidos num determinado contexto institucional. Tais benefícios crescentes tanto podem reduzir os

instituciones y procesos, en vez de examinar una sola institución o proceso por vez. Si se considera a estos tres rasgos en su conjunto (agendas substantivas, argumentos temporales y atención a contextos y configuraciones)". (PIERSON; SKOCPOL, 2008).

²⁰ Pierson (2000, p. 251) observa que a categoria de *increasing returns* (retornos crescentes) também pode ser denominada de "self-reinforcing" (processos de auto-reforço) ou "positive feedback" (retorno positivo).

²¹ Como exemplo, podemos mencionar os estudos de Douglass North, Prêmio Nobel da Economia, na construção do argumento de *increasing returns* na análise sobre o desenvolvimento do capitalismo moderno.

incentivos para seguir determinadas estratégias quanto aumentar os incentivos para realizar outras estratégias. E reforçam a ideia de *path dependence* ou de equilíbrio e permanência das estruturas institucionais existentes, tornando a mudança de rota ou os custos de saída cada vez mais oneroso.

As categorias do *path dependence* e *increasing returns* constituem-se ferramentas analíticas que dão ênfase ao caráter de estabilidade das instituições, em termos de tendência ou probabilidade, não em fins determinísticos. São categorias fundantes para a análise histórica do federalismo brasileiro, com foco nas relações intergovernamentais, e os rearranjos institucionais pautados em preservar uma forma determinada de divisão de poder nacional. Assim como nos auxiliam a compreender a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social, com seus processos de *feedback* positivo que condicionam a forma (ou a resistência) de atuação dos atores políticos ao processo de mudança que se instala numa determinada *critical junctures*, com tendência de ruptura na trajetória de consolidação do SUAS.

Nesse sentido, as duas últimas categorias operacionais: *critical antecedentes* e *critical junctures* são úteis para analisar os eventos prévios e a própria conjuntura crítica, de caráter disruptiva, representada pela instituição do novo regime fiscal de austeridade permanente, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016.

A abordagem pelo enfoque do neoinstitucionalismo histórico mostra-se adequada para compreender a dinâmica das relações intergovernamentais no arranjo institucional da Comissão Intergestores Tripartite – CIT do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, enquanto arena política onde se verbalizam os conflitos, tensionamentos, negociações, convergências e pactuações na esfera da gestão descentralizada, compartilhada e participativa da política da assistência social. Essa análise relaciona-se, ainda, com o modelo de federalismo brasileiro reafirmado na Constituição Federal de 1988, de caráter cooperativo na formulação, implantação e gestão das políticas públicas sociais, por ora, tensionado pelas mudanças constitucionais que instituem o novo regime fiscal e, de forma mais contundente, a partir do governo do presidente Jair Bolsonaro.

Partindo da discussão teórica apresentada, o esquema analítico representado no Quadro 3 visa orientar a análise da inter-relação das instituições em seus níveis e ancoradas no contexto político e social do nosso país; tensionadas pela promulgação das Emendas Constitucionais nº 93/2016 e 95/2016 que impuseram desvinculação orçamentária, ajuste fiscal e limitação de gastos públicos com políticas sociais,

capazes de alterar as configurações do arranjo do federalismo brasileiro, na ótica das relações intergovernamentais.

Quadro 3 - Neoinstitucionalismo histórico. Variáveis. Inter-relação.

	Níveis	Fato empírico	Funções	Efeitos sobre a política pública social
Instituição	Macro: grandes processos sociais, marco legal e normativo	Federalismo: Cooperativo ou Coercivo	a) influenciar a forma de organização política e administrativa; b) relação intergovernamental entre os entes federados; c) forma de execução das políticas públicas sociais.	Institucionalização e transformação do contexto.
	Meso: Contexto político, econômico que exerce influência sobre a política	EC's 93/2016; 95/2016 e 109/2021: Desvinculação orçamentária; adoção do novo regime fiscal; limitação de gastos públicos	a) consolidar ou retroceder na institucionalidade da PNAS e SUAS; b) torná-la mais focalizada; c) quebra na autonomia dos entes subnacionais	Duração ou retrocesso
	Micro: arranjos institucionais, conformação atual da política	Comissão Intergestores Tripartite do SUAS	a) arranjo institucional de negociação e pactuação da PNAS; b) distribuição de poder entre os atores políticos; c) coalizões políticas	Inovação e desenho da política
Atores políticos	Tomadores de decisões/estratégias e objetivos moldados pelas instituições	Gestores que integram a CIT do SUAS	a) estratégias adotadas para as negociações e pactuações da PNAS; b) representação dos interesses, preferências locais e/ou regionais;	Composição; Interesses; Estratégias.

Fonte: a autora.

Em consonância com a metodologia escolhida, de forma articulada com as categorias operacionais do neoinstitucionalismo histórico, adotamos a estratégia da **triangulação** para a combinação dos elementos quantitativo e qualitativo, tanto na coleta quanto na análise do material empírico coletado, para responder ao nosso problema de pesquisa, numa perspectiva interdisciplinar, como nos sugere Minayo, Assis e Souza (2005). De modo que procedemos na primeira etapa da pesquisa, tal como acima descrito, a coleta dos dados quantitativos e qualitativos com a organização do material empírico segundo a sua natureza para possibilitar a

consecução da segunda etapa da pesquisa concernente à análise e interpretativa quantitativa e, na sequência qualitativa. Na construção dos capítulos buscou-se articular o material empírico ao fio teórico condutor da análise quanti-qualitativa.

A tese está estruturada em cinco capítulos. No primeiro capítulo procedemos à revisão da abordagem teórica do federalismo, baseado na noção de pacto ou aliança desenvolvida na teoria de Elazar (1987), e a construção da trajetória do federalismo no Brasil pela via das “heterogeneidades constitutivas” (ABRUCIO, 1998, 2005) que marcaram o nascimento desse arranjo e, num processo de *path dependence*, foram sendo reforçadas e ressignificadas.

O segundo capítulo tratou da relação do federalismo e as políticas públicas sociais, fundada na ideia de *feedback effects* e federalismo cooperativo. Buscamos analisar o impacto da relação entre o federalismo brasileiro e as políticas sociais previstas na Constituição federal de 1988, pela dimensão das relações intergovernamentais na gestão descentralizada e compartilhada da política de assistência social.

No terceiro capítulo buscamos apreender a institucionalização da Política Pública de Assistência Social e a implantação do Sistema Único de Assistência Social sob os prismas das competências normativas próprias e comuns dos entes federados e a descentralização político-administrativa que pressupõe níveis de coordenação nacional e cooperação entre os entes federados, com respeito à autonomia dos entes subnacionais e especificidades locais para atingir os objetivos comuns da política protetiva de caráter não-contributivo.

O quarto capítulo tratou da instituição do novo regime fiscal - NRF pela Emenda Constitucional nº 95/2016 e os efeitos na assistência social, enquanto *critical junctures* na gestão da política social. Nesse capítulo, apresentamos os dados quantitativos do orçamento federal na rubrica da Assistência Social, no período de 2017 a 2021, e breves aproximações em relação ao cofinanciamento dos estados.

O quinto capítulo aborda a dinâmica das relações intergovernamentais na CIT do SUAS, com foco no período pós *critical junctures*. Buscamos compreender as alterações no padrão das relações intergovernamentais por meio de duas dimensões: as formas de representação dos interesses das unidades constituintes no centro da tomada de decisões coletivas (convergências e divergências; as coalizões políticas) e os dilemas na “tomada de decisões conjuntas”. Buscamos, ainda, analisar a

capacidade política dos colegiados estaduais e municipais, na assunção do papel de *veto players*, de oporem-se ao processo de mudança disruptiva na gestão do SUAS.

Concluimos a pesquisa apontando que a partir do momento que as relações intergovernamentais, no campo da Assistência Social, assumiram o caráter coercivo, em razão do predomínio do ente federal na tomada de decisões unilaterais com afronta à autonomia dos entes subnacionais e ruptura do pacto federativo, promoveu-se um alinhamento dos colegiados FONSEAS e CONGEMAS, num movimento de coalização política que assumiu o caráter de *veto players* materializada em várias frentes, por meios formais e informais, ocupando espaços de diálogo e de dissenso no âmbito da CIT; envolvendo articulações nos espaços legislativos; acionando o Poder Judiciário e dialogando com a sociedade civil por meio das redes de comunicação e sociais.

CAPÍTULO 1

O FEDERALISMO BRASILEIRO: UM PACTO DE AMORTECIMENTO DAS DISPARIDADES REGIONAIS

Com suporte no ferramental da revisão bibliográfica, a construção do primeiro capítulo inicia-se com a abordagem ao arranjo institucional do federalismo, baseado na noção de pacto ou aliança desenvolvida na teoria de Elazar (1987), com ênfase na dimensão temporal dos processos de interação entre os entes federados. Na sequência, aborda-se o federalismo no Brasil pela via das “heterogeneidades constitutivas”, tal como desenvolvido por Abrucio (1998, 2005), que marcaram o nascimento desse arranjo e, num processo de *path dependence*, foram sendo reforçadas e ressignificadas.

1.1 O FEDERALISMO: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA

Derivado do latim *foedus*, o federalismo significa pacto ou aliança. No sentido secular, atribui-se ao federalismo o caráter de uma “sociedade de sociedades” (MONTESQUIEU, 1979, p. 127). Na taxonomia da teoria do Estado, o federalismo é considerado uma doutrina de caráter global que considera o valor da paz como objetivo específico de luta (LEVI, 1998).

Identificamos na literatura a utilização dos conceitos de federação e federalismo como sendo distintos. Para Burgess (1993) há uma distinção conceitual entre federação e federalismo, na medida que federação pode ser compreendida como um arranjo institucional distinto em relação aos demais modelos existentes no mundo, dada a incorporação pelo governo nacional de unidades regionais distintas nos processos decisórios, por força de normativa constitucional. Trata-se de uma forma organizacional de divisão da autoridade política de um Estado nação que prestigia o valor da diversidade, este sim um conceito de valor que expressa o federalismo. Já o federalismo é tratado como um conceito de valor ou uma percepção ideológica que recomenda a compatibilização de valores, crenças e interesses distintos em prol de se atingir a unidade na diversidade.

Na modernidade, a formulação do federalismo é atribuída a Hamilton, Madison e Jay (2003) que, influenciados pela teoria de Montesquieu²², elaboraram os 85 artigos que integram a obra “O Federalista”, no contexto norte-americano do século XVIII. Os políticos americanos desenvolveram argumentos para convencer as elites políticas das treze colônias recém-independentes da Inglaterra sobre a necessidade de se unirem na forma de Estado federado. A proposta consistiu na celebração de um novo “contrato social” baseado na ideia fundamental de que os entes confederados desistissem de sua soberania, mas não de sua autonomia e autogoverno, em prol da instituição de um governo forte o suficiente para garantir a defesa comum contra inimigos externos e preservar a união dos estados. Simultaneamente, o Estado soberano teria seus poderes limitados por uma constituição escrita²³, elevada à categoria de base jurídica do Estado federativo.

Há convergência no reconhecimento de que a Constituição dos Estados Unidos da América, aprovada em 1787, constitui o marco inaugural do federalismo democrático moderno, com a centralização das treze ex-colônias soberanas numa nova unidade representada por um poder central devidamente controlado e sem a perda da capacidade de autogoverno (DALLARI, 1998; MALUF, 1995; LEVI, 1998).

Andersen (2009) sustenta que a adoção de formas federativas, de caráter minoritário mundialmente²⁴, em regra ocorre para congregar em uma nova nação as unidades constitutivas até então separadas, seja pela ideia de *come together*, quando se prestigia a dimensão da autonomia (STEPAN, 1999), seja para reorganizar um país até então unitário, numa espécie de *hold together*, quando prevalece a ideia de integração (STEPAN, 1999). E há casos onde esses dois processos combinam-se. No ciclo histórico de formação do federalismo, o autor menciona como exemplo, o surgimento dos Estados Unidos e da Suíça como a congregação de unidades constitutivas até então independentes; a Alemanha como resultado de arranjos

²² Segundo Montesquieu (1979, p. 125), na abordagem do sistema político inglês, o federalismo significava a “sociedade de sociedades” por meio de “uma convenção pela qual vários corpos políticos consentem em tornar-se cidadãos de um Estado maior que querem formar”. E a separação dos poderes ocorria entre o Poder Executivo (expressava a virtude do Monarca) e o Poder Legislativo bicameral (como expressão da riqueza pelos nobres na Câmara Alta e da liberdade pelo povo na Câmara Baixa).

²³ Rompe-se, de forma paradigmática, a tradição constitucionalista do direito anglo-saxão, consuetudinário e não escrito.

²⁴ Segundo Elazar (1987) quase 40% da população mundial vive em instituições formalmente federais e um terço em estados que adotam algum arranjo federativo.

confederados dispersos e o Canadá formado pela fusão de colônias britânicas e depois a restituição ou devolução de poderes às províncias.

O modelo do federalismo difundiu-se para várias partes do mundo, em moldes similares ou adaptados de acordo com as realidades políticas, econômicas, sociais, étnicas e culturais de cada nação, a ponto de autores como Burgess (1993); Obinger; Leibfried e Castles (2005); Andersen (2009) e Benz; Broschek (2013) afirmarem que há uma variedade de arranjos de federalismo ou formas distintas de divisão do poder e organização das partes que compõem uma determinada nação, os quais diferem entre si porque são resultado de trajetórias históricas distintas.

A presente pesquisa pauta-se na abordagem²⁵ do federalismo, para além da dicotomia entre estado unitário ou federado, compreendida como uma forma de organização política baseada na ideia de pacto ou aliança (*concept of covenant*), desenvolvida por Elazar (1987). Trata-se de um arranjo institucional constituído por “(...) relações internas [que] refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada parceiro e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles” (ELAZAR, 1987, p. 5, tradução nossa)²⁶.

Na construção teórica de Elazar (1987), a essência do federalismo reside na busca do equilíbrio entre os princípios do autogoverno e do governo compartilhado entre os entes federados, expressos na fórmula *self-rule plus shared rule* (ELAZAR, 1987, p. 6). Dada a existência de distintos centros de poder ou entes federados dotados de poderes próprios no âmbito de uma mesma nação, a conflituosidade torna-se uma regra e disso decorre a necessidade de adotar mecanismos que preservem a unidade da nação ao mesmo tempo que se assegura a diversidade dos entes constitutivos.

O princípio do autogoverno ou da autonomia (*self rule*) pode ser entendido como a “[...] distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo,

²⁵ Na síntese teórica de Souza (2008), o federalismo pode ser abordado sob três vertentes teóricas: a) como descentralização da atividade política e econômica, tendo como um dos grandes representantes dessa corrente teórica William Riker; b) como pacto ou aliança, expressos na síntese das autonomias próprias e regras compartilhadas, tendo Elazar como um dos seus formuladores; c) associado à democracia constitucional, enquanto sistema de regras formais, previstas na norma constitucional, que definem as esferas de competência dos entes federados e salvaguardadas para que não sejam violadas, tendo por representantes dessa vertente Ostrom, Stepan e Dahl.

²⁶ “[...] internal relationships reflect the special kind of sharing that must prevail among the partners, based on a mutual recognition of the integrity of each partner and the attempt to foster a special unity among them”. (ELAZAR, 1987).

constitucionalmente definida e assegurada, de tal maneira que o governo nacional e os subnacionais são independentes nas suas esferas próprias de ação” (ALMEIDA, 2001, p. 14). Já o princípio do governo compartilhado ou da interdependência (*shared rule*) equivale a um conjunto de regras que preveem a interdependência e a cooperação entre as unidades constitutivas e o governo federal ou apenas entre as unidades constitutivas. Nesse sentido, os governos subnacionais pautam-se por se unir em propósitos comuns e simultaneamente preservarem as respectivas integridades por meio de consensos políticos que assegurem a unidade política e econômica do Estado federal (ELAZAR, 1987).

O conceito de federalismo formulado por Almeida (2001, p. 14) possui um caráter abrangente que dialoga com a ideia de pacto desenvolvida por Elazar (1987), uma vez que para a autora, o federalismo consiste em

[...] uma forma de organização política baseada na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal maneira que o governo nacional e os subnacionais são independentes nas suas esferas próprias de ação.

Na verdade, o federalismo constitui um compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder político em função da luta política e das concepções predominantes sobre os contornos do Estado nacional e sobre os graus desejáveis de integração política e de equidade social.

De modo que para avançarmos na análise da configuração do federalismo no Brasil, buscamos compilar os elementos estruturais do federalismo, enquanto arranjo de divisão territorial do poder. Para tanto, utilizamos as dimensões apontadas por Elazar (1987), Dallari (1998) e Watts (2006) como sendo características comuns ao federalismo, a despeito das variedades de federalismo existentes no mundo. São elas: a) a adoção de um sistema no qual há divisão do poder de governo em dois planos harmônicos, o federal e o provincial ou o central e o local; b) a separação constitucional da autoridade executiva e legislativa (esta em sistema bicameral); c) a existência de um sistema judiciário para decidir sobre litígios entre governos; d) a previsão de afetação de recursos fiscais para os diferentes níveis de governo, garantindo determinadas áreas de autonomia jurídica e política genuínas; e) a constituição escrita suprema, não alterável de forma unilateral por qualquer nível de governo, demandando para a alteração normativa o consentimento de uma proporção significativa das unidades constituintes; f) a previsão do poder das “unidades constituintes” de elaborarem suas próprias constituições; g) os processos e

instituições para facilitar a colaboração intergovernamental nas áreas em que as responsabilidades governamentais são partilhadas ou ocorram casos de sobreposição inevitáveis.

A confrontação dos elementos estruturais do federalismo acima elencados com o arranjo federalismo vigente no nosso país, possibilita afirmar, desde já, que uma das nossas singularidades reside justamente na previsão triádica do federalismo, com a elevação dos municípios à condição de entes federados, contudo sem ter assegurada a previsão constitucional de competência legislativa para elaboração da própria constituição, mas tão somente para legislar sobre assuntos de interesse local. Alguns desses elementos estruturais do federalismo merecerão destaque ao longo da pesquisa, como a forma de divisão ou compartilhamento das responsabilidades na provisão da política pública e a afetação dos recursos fiscais para os diferentes níveis de governo.

Por ora, é necessário ponderar sobre outras duas características do federalismo, igualmente presentes no arranjo brasileiro, que são o caráter dinâmico e a diversidade das unidades constitutivas.

A literatura nos aponta que o federalismo possui um caráter dinâmico, ou seja, trata-se de um arranjo político que evolui com o tempo em razão das pressões e tensões existentes na sociedade e na relação dessa com o Estado. São alterações que podem ser verificadas como um tipo de rearranjo ou incremento ou como grandes mudanças estruturais que podem dar margem ao surgimento de um “novo” federalismo. Tais acontecimentos são exemplificados por Andersen (2009), na comparação dos arranjos mundiais do federalismo, como processos de urbanização, criação de novas “unidades constitutivas”, mudanças estruturais demográficas, econômicas e de regimes políticos, como a adoção da democracia.

Desse caráter dinâmico atribuído ao federalismo resulta a capacidade de acomodar os conflitos e tensões decorrentes de diversidades étnicas, sociais, econômicas, políticas ou culturais, o que torna bastante útil na análise do federalismo brasileiro dadas as significativas diversidades intrarregionais e inter-regionais que marcaram a origem do nosso modelo de federalismo e que foram sendo ressignificadas ao longo da trajetória histórica brasileira.

Tais diversidades são outra nota característica do federalismo presente na maioria das federações do mundo e igualmente no Brasil: a diversidade na composição das unidades constitutivas ou dos governos subnacionais como reflexo

da disparidade intra e inter-regional expressa em termos linguístico, étnico, religioso, geográfico, de exploração econômica ou de riqueza. Tais disparidades são denominadas por Burgess (1993) e Abrucio (2005) como sendo “heterogeneidades constitutivas”, as quais demandam a celebração de um pacto para a divisão do poder territorial que busque incorporar e prestigiar a diversidade de distintos entes em uma única nação. Em outras palavras, um país federativo surge para dar conta de uma ou mais dessas heterogeneidades; o que ocorreu quando da opção política brasileira pela adoção do federalismo no regime republicano.

1.2 O FEDERALISMO BRASILEIRO: UM RESGATE HISTÓRICO

Antes de adentrarmos no arranjo institucional do federalismo brasileiro é preciso pontuar que há um intenso debate teórico sobre a amplitude conceitual da categoria “instituição” e a distinção no foco de análise em cada vertente do neoinstitucionalismo. Num sentido mais amplo, Hall e Taylor (2003) compreendem as instituições como sendo procedimentos formais ou informais, rotinas, normas e convenções estabelecidas no contexto de uma estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política para regular o comportamento dos indivíduos que operam dentro delas.

Para Skocpol (1985, p. 105, tradução nossa) o conceito de instituições opera num sentido mais estrito, como padrões reais de comunicação, compreendendo:

[...] conjuntos de relacionamentos que persistem, embora de forma inerentemente conflituosa e cheia de tensão. As instituições podem ser organizações formais ou redes informais. Eles compartilham reuniões e pacotes relativamente estáveis de recursos a eles ligados.²⁷

Para Steinmo (2008, p. 124, tradução nossa) instituições são regras que “moldam quem participa de uma determinada decisão e, simultaneamente, de seu comportamento estratégico”²⁸. E na obra publicada com Thelen, os autores delimitam as instituições como estruturas que articulam as organizações formais com as regras estabelecidas ou procedimentos informais e que configuram ou moldam as estratégias

²⁷ “[...] institutions for me are sets of relationships that persist, although in an inherently conflictual and tension filled way. Institutions may be formal organizations or informal networks. They have shared meetings and relatively stable bundles of resources attached to them.” (SKOCPOL, 1985).

²⁸ “[...] they shape who participates in a given decision and, simultaneously, their strategic behaviour”. (STEINMO, 2008).

e os objetivos dos atores e estruturam suas relações de cooperação e conflito, condicionando os resultados do fenômeno político (THELEN; STEINMO, 1992).

De modo geral, as definições sobre a categoria “instituições” trazem em si o caráter da confituosidade inerente nas relações políticas e nos processos decisórios coletivos. Assim, tão importante quanto compreender como as instituições moldam o grupo de atores políticos na tomada de decisões (ideias e estratégias) é identificar o contexto político e social no qual estão inseridas as instituições e qual o resultado disso no campo das políticas públicas.

Tendo como pressuposto que a carta constitucional é o “contrato social”²⁹ que funda o federalismo³⁰, por excelência, enquanto sistema de repartição do poder político interno e expressão das disputas políticas e societárias num determinado contexto histórico, traçaremos, nesta seção, um resgate histórico das seis cartas constitucionais³¹ outorgadas ou promulgadas desde a Independência do Brasil que adotaram o arranjo institucional do federalismo, ainda que, em determinados momentos, apenas formalmente.

Esse processo histórico faz-se necessário para, num esforço de olhar para além da constitucionalização do federalismo no país, apreendermos o conjunto das “regras do jogo” que estruturam as preferências, estratégias dos atores políticos, além da emergência de novos atores políticos, num movimento similar ao “pêndulo de Pareto”³² na trajetória do federalismo brasileiro, expresso em momentos de descentralização/centralização; estadualista-centrífugo/federal-centrípeto; de ausência/adensamento de coordenação e cooperação nas relações intergovernamentais no campo das políticas sociais.

Entendemos que o arranjo do federalismo brasileiro, num processo de *path dependence*, foi pautado por longos períodos de manutenção das formas de distribuição do poder que inaugura o federalismo nacional, com alterações pontuais

²⁹ Utilizado no sentido desenvolvido na obra de Rosseau (2013) como um pacto ou acordo de vontade geral do povo detentor de soberania.

³⁰ O termo federalismo em si remete à palavra latina *foedus*, que significa contrato.

³¹ A carta constitucional de 1824 não será abordada, dada a não adoção do modelo de federalismo por ocasião da proclamação da independência do Brasil colonial.

³² Numa analogia à construção teórica de Vilfredo Pareto (1984), sustentada pelo método lógico-experimental, para compreender a realidade histórica marcada pelo contínuo movimento de ascensão e queda de minorias dominantes (chamadas de elite governante), o sociólogo formulou a hipótese de que as instituições políticas se regem por um movimento pendular e recorrente; de modo que grandes períodos de centralização de poder, por exemplo, são sucedidos por períodos de descentralização e vice-versa.

que tiveram o caráter de acomodação do arranjo federativo ante as condições econômicas e políticas em determinados momentos conjunturais do país. Ou em momentos disruptivos na relação intergovernamental com severo caráter centralizador e de quebra da autonomia dos entes subnacionais, porém sem nunca superar a marca da assimetria regional³³.

Faremos o percurso histórico da constitucionalização do federalismo brasileiro, enquanto opção política por uma determinada forma de divisão do poder, em paralelo com a ideia de “heterogeneidades constitutivas”, desenvolvida por Burgess (1993) e aplicada ao modelo brasileiro por Abrucio (1998, 2005), para caracterizar um conjunto de disparidades herdadas do modelo colonizador no Brasil e da forma de Estado unitário, com forte controle do Império sobre as províncias que atingiram graus distintos de desenvolvimento econômico e sem o estabelecimento de vínculos entre si. Tais desigualdades econômicas e em termos populacionais entre as províncias tornaram-se regionais e foram sendo ressignificadas ao longo de nossa trajetória histórica.

A constitucionalização do federalismo brasileiro é datada do regime republicano³⁴, com a reunião das vinte províncias³⁵ herdadas do sistema unitário sob a forma de federação, segundo a previsão da Constituição de 1891, que assim prescreveu:

Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

³³ Aqui é entendida para além da assimetria constitucional, mas precipuamente considerando a diversidade geográfica, socioeconômica, fiscal e política que produzem relações intergovernamentais desiguais entre os níveis de governo.

³⁴ Com a ressalva de que a adoção do modelo de federação tinha sido proposta no projeto de reforma da Constituição em 1831, que foi rejeitado no Senado, gerando grandes debates entre os reformistas inspirados no modelo norte-americano de federação, e a elite local estava receosa de que as reformas provocassem a fragmentação do país, segundo narra Carvalho (2005). Também foi previsto no art. 1º do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, ao estabelecer que o país seria organizado sob a forma de República Federativa, com as províncias elevadas à categoria de estados federados.

³⁵ O sistema provincial foi implantado no Brasil, como superação do sistema de capitânias que vigeu por 300 anos, sob inspiração e influência da Constituição Espanhola de 1812, como um sistema que permitiria mais liberdade aos chefes provinciais. O processo decisório de criação das províncias envolvia os interesses do poder central em premiar as elites locais em troca de fidelidade ao regime, bem como os próprios interesses das elites políticas em negociações com o poder central. Um exemplo disso, foi a criação da província do Paraná que envolveu negociações entre o poder central conservador e as elites regionais para que essas não aderissem ao movimento liberal paulista de 1842 (GREGÓRIO, 2012).

Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.

Muitos estudiosos da temática reconhecem que a escolha dessa forma de organização política foi influenciada pelo modelo do federalismo adotado pelos Estados Unidos da América, capitaneada por Rui Barbosa, na condição de principal mentor da constituição, porém num contexto histórico e político nacional bastante distinto (ABRUCIO, 1998; OLIVEIRA TORRES, 2017).

Não se tratava, naquele momento, da adoção de um modelo de federalismo com foco na unidade totalitária de uma nação contra ameaças externas, tal como ocorreu na independência das 13 colônias e na formação dos Estados Unidos da América. No Brasil, a adoção do federalismo operou-se como um movimento de oposição ao modelo centralizador do Império e deflagrado mais como um “[...] resultado fatal de um movimento de dentro para fora e não de fora para dentro; de força centrífuga e não centrípeta; de origem natural-histórica e não artificial” (MALUF, 1995, p. 169).

Nesse mesmo sentido, Oliveira Torres (2017, p. 48) tece o paralelo de que as colônias inglesas separadas se uniram como União para a defesa comum, numa perspectiva de federalismo aglutinador. E no caso brasileiro, as “[...] províncias unidas que se separavam em busca de um ideal remoto de liberdade absoluta”, numa espécie de construção da nação a partir de unidades locais, administrativas e bastante díspares entre si, por meio de um novo arranjo que conferisse maior poder político às elites para que gerenciassem seus próprios interesses no âmbito provincial, sem intervenção do poder central.

Na década de 1880, estavam postos dois ideais políticos oposicionistas sobre a forma de organização político-administrativa do país. De um lado, o projeto liderado por Joaquim Nabuco, que defendia a “federação monárquica” no Brasil, com a autonomia das províncias locais, unidas pelo “laço nacional da Monarquia”, pelas razões indicadas por Nogueira (2010, p. 200), a saber:

[...] em primeiro lugar, “as distâncias enormes que as separam”; depois, “a diversidade de interesses” existente entre elas; em terceiro lugar, é que enquanto o governo das províncias for uma delegação do centro ele não poderá ser verdadeiramente provincial”; por último, “a impossibilidade de impedir, sem a autonomia absoluta, a absorção das províncias do Estado”.

Esse mesmo ideário que a realidade histórico-social e geográfica do país conduzia necessariamente à ideia da federação como forma de organização política do país foi sustentado pelo movimento republicano que se contrapunha à monarquia. No Manifesto Republicano de 1870, com a expressão da fórmula “centralização = secessão; descentralização = união”, o principal teórico do movimento, Tavares Bastos, identificava o federalismo, a liberdade e a república como expressões sinônimas. Carvalho (2005) corrobora que tal equação foi assim expressa no manifesto:

O regime da federação baseado, portanto, na independência recíproca das províncias, elevando-se à categoria de estados próprios, unicamente ligados pelo vínculo da mesma nacionalidade e da solidariedade dos grandes interesses da representação e da defesa exterior, é aquele que adotamos no nosso programa, como sendo o único capaz de manter a comunhão da família brasileira (MANIFESTO REPUBLICANO, 1870).

Tanto o movimento que defendia a permanência do regime monárquico quanto o republicanismo pregavam a adoção da forma federativa de organização política do país. A unidade territorial e a estabilidade política foram valores defendidos desde a Independência do Brasil e permaneciam caros aos movimentos políticos oposicionistas. O primeiro intentava a regeneração monárquica com a reorganização das províncias sob o laço da monarquia (NOGUEIRA, 2010) e o segundo propunha a descentralização administrativa pela via do enaltecimento à ideia de autonomia ou *self-government*, por meio do fortalecimento do “*princípio territorial*” que expressava uma elite rural, no caso, os cafeicultores (CARDOSO, 2013, p. 249).

Essa elite provincial que com o passar do tempo tornou-se uma elite política atuou ativamente na construção de um modelo de arranjo federalista que acomodasse os interesses das elites regionais por maior autonomia para administrar suas províncias e conferisse garantias de participação efetiva nas decisões de construção do Estado, via parlamento. Ao mesmo tempo, assegurasse a unidade do território nacional, valor dito como absolutamente necessário, desde a formação do novo Estado nacional quando, segundo a narrativa de Carvalho (2021), a unidade do território da ex-colônia sob um governo monárquico foi uma construção de um tipo de elite existente à época da Independência, cuja “homogeneidade ideológica e de

treinamento³⁶ possibilitou, pela via da dominação política, a implementação de um modelo que visava a manutenção das condições existentes na pré-independência (manutenção de um sistema agrário-escravista), com unidade territorial e neutralização das “tendências centrífugas”³⁷ provinciais e regionais.

A instituição da República com a unidade nacional foi garantida às custas do fortalecimento dos governos regionais em detrimento do governo nacional. Instalou-se um modelo desagregador do então poder centralizado com a distribuição do poder político nas várias províncias, as quais se tornaram estados, porém sem a instalação de uma nova ordem social (DOLHNIKOFF, 2005). O federalismo brasileiro inaugura-se como um projeto político da elite provincial que, naquele momento, detinha maior capacidade produtiva nos latifúndios exportadores e concentração de renda nos senhores rurais. Tratou-se do arranjo político historicamente conhecido como “política do café com leite”, representada pelos governos de São Paulo e Minas Gerais revezando-se no poder central.

Enquanto construção política de uma elite burguesa que, conforme aponta Fernandes (1987), não almejava uma nova ordem social, o arranjo do federalismo volta-se para acomodar uma divisão do poder político entre as elites provinciais em prol da conservação da velha ordem, contrária à ideia de reforma agrária ou da abolição, revestida numa forma “moderna” de atuação do governo. De maneira que as elites dominantes ou a “nossa burguesia converge para o Estado e faz sua unificação no plano político, antes de converter a dominação socioeconômica no que Weber entendia como poder político indireto” (FERNANDES, 1987, p. 240).

E pela ótica da opção política pela adoção do federalismo, Abrucio (1998, 2005) destaca que a mesma ocorreu para dar conta de duas “heterogeneidades constitutivas”: a enorme dimensão e diversidade geográfica do país e as diferenças políticas e sociais existentes entre as regiões do país, fruto do próprio processo colonizador com áreas mais exploradas economicamente e mais povoadas em

³⁶ Segundo Carvalho (2021) tratou-se de uma elite reproduzida à imagem e semelhança da elite política portuguesa, com formação superior em Coimbra, concentrado na formação jurídica, que depois tornou-se parte do funcionalismo público no Brasil, sobretudo na magistratura e no Exército. A educação consistia numa marca distinta da elite política dado o abismo com o restante da população local em termos educacionais.

³⁷ Uma delas, representada pela Revolução Federalista de 1893 a 1895, liderada pelo Rio Grande do Sul, tinha como uma das bandeiras do movimento a descentralização e, embora derrotada, evidenciou que o debate sobre o federalismo e a unidade territorial sempre esteve em pauta no Brasil.

detrimento de outras³⁸. Na síntese do nascimento do federalismo brasileiro, os autores Abrucio; Franzese e Sano (2013, p. 135) relatam que:

O mote principal da criação da federação no Brasil sempre foi o repasse do poder de autogoverno aos estados, em um processo descentralizador marcado pela oligarquização e pelo caráter bastante centrífugo do pacto federativo, enfraquecendo a interdependência entre os níveis de governo.

De maneira que o federalismo brasileiro nasce como via de fortalecimento e manutenção do poder econômico de uma elite e em termos bastante assimétricos, dada a distribuição desigual da capacidade financeira, militar e política das antigas províncias que serão reforçadas ao longo do período da Primeira República. Ao mesmo tempo que enfraqueceu a ideia de nação fez aumentar as desigualdades regionais já existentes.

1.2.1 A Constituição de 1891: Brasil República

A Constituição de 1891, promulgada sob a égide da República, trazia o lema do movimento republicano: centralização, secessão; descentralização e unidade. Segundo Ferreira Filho (1990, p. 120), trata-se da carta constitucional, entre todas as vigentes no país, inclusive a de 1988, que mais se coaduna com o espírito do federalismo, ao favorecer a “variedade dentro da unidade”. A constituição marcou o início de uma série de reformas no país, em especial a previsão da divisão do poder político estatal com a instituição do federalismo, cuja expressão formal assegurava o mesmo grau de autonomia política, administrativa e fiscal das antigas províncias elevadas à categoria de estados. Também estabeleceu a separação da Igreja e Estado, reformas bancária e política.

O primeiro arranjo da federação teve o predomínio das elites regionais latifundiárias, em especial cafeeiras, dos estados de São Paulo e Minas Gerais e, a partir de 1910, do estado do Rio Grande do Sul. As elites regionais viam no modelo de organização política do federalismo a fórmula para a descentralização do poder

³⁸ Nesse sentido, são as clássicas narrativas do “sentido da colonização” do Brasil, por Caio Prado Junior. Ou, ainda, nos três séculos de história brasileira que compreendeu diferentes trajetórias na exploração do país, as quais tomaram as direções do norte, centro-sul e extremo-sul do país, dando origem a “três sociedades diferentes”: a dos sertões, das matas e dos pampas, com seus três tipos específicos, o sertanejo, o matuto e o gaúcho, tal como descritos na obra de Francisco José de Oliveira Vianna. Ainda, pelo sentido da modernização conservadora brasileira na configuração da família patriarcal, do latifúndio monocultor e da escravidão brasileira, presentes nas obras de Gilberto Freyre; assim como a formatação da região Sul pela obra de Érico Veríssimo ou ainda a narrativa sociológica que configura a mitologia da mineiridade na obra de Maria A. do Nascimento Arruda.

central e, ao mesmo tempo, o fortalecimento das próprias oligarquias regionais que exerciam influência decisiva na população local, num verdadeiro domínio de muitos por poucos (NOGUEIRA, 2010; SOUZA, 2005).

Nesse momento histórico, a descentralização política pode ser interpretada como o reconhecimento do poder político regional, expressa na autonomia conferida aos estados para formular leis, contrair empréstimos no exterior, organizar forças militares próprias, deter a propriedade de minas e terras devolutas situadas em seus territórios, cobrar impostos sobre a exportação de mercadorias da própria produção, sobre imóveis rurais e urbanos e transmissão de propriedade e até a organização e cobrança de taxas de serviços de correios e telégrafos estaduais (artigos 4º, 9º, 63, 64 da Constituição de 1891). Além disso, o art. 5º da Constituição de 1891 previa que “incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu governo e administração” (BRASIL, 1891).

O conjunto dessa nova configuração acentuou a desigualdade regional, uma vez que assegurou a canalização de recursos públicos para os estados de São Paulo e Minas Gerais que detinham maior potencial de exportação de café. Igual sorte não ocorreu em relação aos demais estados que passaram a depender de recursos próprios para a gestão administrativa e do processo de barganha na destinação dos recursos federais em troca de apoio político e manutenção do pacto político.

Em relação aos municípios, a Constituição de 1891 faz menção apenas em três artigos: o art. 2º, quando trata da transformação do antigo Município Neutro em Distrito Federal; o art. 6º, ao prever a possibilidade de intervenção do governo federal nas atividades dos estados para assegurar a autonomia dos municípios; e o art. 68, que estabelecia que os estados devem organizar-se de forma a assegurar a autonomia dos municípios “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 1891). Não há previsão constitucional de partilha de arrecadação de impostos com os municípios que ficavam à mercê da política dos coronéis (CARVALHO, 2013), além de possuírem estruturas orçamentárias distintas a depender do estado ao qual estavam vinculados.

No campo político, o período cunhado como “república oligárquica” ou “república dos coronéis” (CARVALHO, 2013, p. 41) marcou o aumento do poder político dos governadores na relação entre os municípios e com o governo federal, formando-se oligarquias regionais que mantiveram o controle da política nacional até

1930³⁹, sustentado em três pilares: força eleitoral, força militar e distribuição de cargos. Um dos exemplos reside na deflagração da guerra civil gaúcha entre federalistas e republicanos, denominada Revolução Federalista (1893-1895), que expôs uma clivagem ideológica sobre a forma de divisão do poder político: de um lado os federalistas defendiam a descentralização do poder aos estados-membros e, de outro, os republicanos sustentando o fortalecimento do poder central, na figura do Presidente da República. Tendo sagrado vitoriosa a ala dos republicanos, após um acordo de paz construído pelo primeiro presidente civil Prudente de Moraes, essa corrente política consolidou-se como a mais influente até 1930 (SILVA, 2005).

Sob o domínio político das oligarquias agrárias, marcadamente cafeicultores, os “coronéis” transmutaram-se de detentores do mais alto posto na hierarquia da Guarda Nacional (diante da extinção da Guarda Nacional no governo do marechal Hermes da Fonseca) para o de maior poder político local, alçando o *status* de “pessoa mais poderosa do município” (CARVALHO, 2013, p. 41). Os coronéis controlavam desde o voto dos seus familiares, amigos, subordinados; a indicação ou a própria ocupação de cargos estaduais até a escolha de representantes no Congresso e candidatos a presidente e vice-presidente da República.

O coronelismo é descrito por Leal (1975) como um sistema político complexo, de relações que vão desde a figura do poder local – expressa no coronel – até o presidente da República, baseadas em compromissos de ambas as partes num sistema de trocas e barganhas que envolviam os interesses privados dos governadores e coronéis. Segundo a narrativa de Carvalho (1997, p. 3), esse sistema político e hegemônico até 1930 operava-se da seguinte maneira:

O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do

³⁹ As quase quatro décadas de predomínio político dessa elite oligárquica, com traços peculiares como o clientelismo que ainda se faz presente nas práticas políticas (tal como abordaremos no capítulo que discutirá a política nacional de Assistência Social) podem ser compreendidas com suporte na teoria da mudança social de Mosca (1992) com a ideia de tendência “à inércia” da classe política que, ao assumir o poder político, tende a lutar pela manutenção do seu monopólio até o momento que advém a sua decadência provocada por mudanças sociais capazes de alterar as estruturas de poder.

reconhecimento deste de seu domínio no estado. O coronelismo é a fase de processo mais longo de relacionamento entre os fazendeiros e o governo.

Essas relações clientelistas que se fundam como um padrão específico de troca social, baseado na intermediação de interesses, no controle do fluxo de recursos materiais e na troca de favores, tal como descrito por Oliveira Nunes (2017), marcaram o sistema político do coronelismo e irão renovar-se com o surgimento da moderna burguesia, atravessando, de forma permanente, a nossa cultura política com desdobramentos no campo das políticas sociais, que será mais adiante discutido no contexto da política de Assistência Social⁴⁰.

Por conseguinte, o federalismo nasceu com uma aparente autonomia política das então províncias, porém sem o estabelecimento da relação de interdependência entre a União e os estados. Tratou-se de uma relação bilateral expressa em duas faces: de um lado os estados economicamente mais fortes e como maior grau de autonomia que buscavam influenciar a esfera do governo federal; de outro, os estados economicamente mais fracos e com autonomia mais restrita que buscavam articular-se com o governo federal em troca de apoio político e fiscal. Conforme destaca Abrucio (1998, p. 40), havia um desequilíbrio entre os estados mais fortes (São Paulo e Minas Gerais) e a União, além de “uma dezena de unidades estaduais que mal podiam sobreviver pelas próprias pernas, necessitando de auxílio do Tesouro federal – o que na prática significava se filiar automaticamente ao bloco do ‘café com leite’-”.

Esse momento inaugural do arranjo do federalismo brasileiro é sintetizado por Lopreato (2020, p. 9) como um modelo federativo de caráter hierárquico expresso:

com a União no topo, com a tarefa de soldar interesses, preservar o conjunto e desencadear as políticas nacionais e os estados, diferenciados e voltados à defesa de interesses próprios, atuavam como intermediários, preocupados em influenciar o arranjo no plano federal e comandar a articulação com os municípios.

Em relação aos municípios, a carta constitucional previu, no art. 68, que os estados deveriam organizar-se para assegurar a autonomia dos municípios nas questões de interesse local. Sem a capacidade arrecadatória, os municípios dependiam da transferência de recursos estaduais e, portanto, das alianças feitas com

⁴⁰ Como coloca Oliveira Nunes (2017) a gramática do clientelismo, uma das quatro principais gramáticas que nos auxiliam a compreender a relação do Estado x sociedade no Brasil, contrapõem-se à ideia de universalismo de procedimentos, este associado aos ideários de cidadania plena e igualdade perante a lei, ainda não consolidados no campo da Assistência Social.

os governadores. Leal (1975, p. 103) retrata a situação dos municípios, nesse período histórico, como “[...] o nosso federalismo [que] se tem desenvolvido à custa do municipalismo: o preço pago foi o sistemático amesquinamento do município, apesar da abundante literaturalouvaminheira, que não basta para amenizar o seu infortúnio”.

Esse período histórico marca a acentuação das causas constitutivas da heterogeneidade que funda o nosso federalismo, dando origem à terceira “heterogeneidade constitutiva”, que Abrucio; Franzese e Sano (2013, p. 135) identificam como sendo o agravamento da desigualdade socioeconômica no plano macrorregional, ainda não superado nos dias atuais e com impactos na implementação e gestão das políticas públicas, conforme será abordado no capítulo próprio.

Prosseguindo no percurso histórico do federalismo por intermédio das constituições do país, o federalismo brasileiro teve a balança do equilíbrio entre os princípios da autonomia e interdependência ou do *self-rule plus shared rule* entre os níveis de governo fortemente tensionado em períodos de centralização do poder político⁴¹ no ente federal, tal como ocorreu nos regimes autoritários de 1937 a 1945 e de 1964 a 1984, ou de descentralização após o processo de redemocratização do país na década de 1980 e, na atualidade, um processo em curso de tentativa de centralização denominado pela literatura de coerção.

1.2.2 A Constituição de 1934: a Segunda República

O período do predomínio político das oligarquias estaduais é rompido com a Revolução de 1930 e a chegada ao poder de Getúlio Vargas. O governo provisório de Vargas contou com o apoio do grupo militar e foi marcado pelo fechamento do Congresso Nacional, pela anulação da Constituição de 1891, extinção dos partidos políticos e o exercício do governo federal por meio de decretos-lei. Vargas ainda depôs os antigos governadores e nomeou interventores de sua confiança para governar cada

⁴¹ As políticas sociais no país nascem nesse período de centralização autoritária, marcada pela forte atuação do poder executivo federal no domínio econômico e na regulação da esfera social, com a instituição de direitos sociais, organização do mercado de trabalho e legislação trabalhista. Tratou-se de um período marcado pela “cidadania regulada” (SANTOS, 1987, p. 68), quando o povo era a classe trabalhadora e os direitos sociais eram assegurados por meio de um sistema de estratificação ocupacional, com níveis de proteção assegurados aos trabalhadores de determinadas ocupações reconhecidas pelo governo federal.

estado. Essa interferência do presidente da República na autonomia dos estados-membros foi o estopim para o movimento armado que deflagrado em São Paulo: a Revolução Constitucionalista de 1932. Ainda que derrotado militarmente, o movimento conduziu à instituição da Assembleia Nacional Constituinte, em 1933, além da reabertura do Congresso Nacional e o funcionamento dos partidos políticos.

De modo que a Constituição de 1934 inaugura a Segunda República, mantendo a forma federativa da República brasileira, com a previsão da “união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (artigo 1º). Também promoveu uma ampliação do poder de regulamentação do governo federal e, expressando o momento de preocupação com a reforma do Estado, prescreveu novas bases fiscais e orçamentárias como medida de saneamento do elevado déficit fiscal e inaugurou a constitucionalização dos temas da ordem econômica e ordem social (função social da propriedade e legislação trabalhista).

Nos anos de 1930, em meio ao desequilíbrio das relações intergovernamentais entre os estados e destes com a União e no contexto de crise da economia cafeeira, a era do governo de Getúlio Vargas mostrou-se contrária à ideia de ampla autonomia e poder político dos entes estaduais, promovendo uma alteração no formato do federalismo com a centralização dos poderes na União, mais especificamente na figura do presidente da República. Também não houve ruptura dos elementos constitutivos do arranjo federativo de acomodação das desigualdades regionais.

Tratou-se da primeira norma constitucional que previu a partilha de impostos com os municípios e um sistema de transferências fiscais. No art. 13, ao fixar a organização dos municípios de forma a assegurar a autonomia das questões de interesse local, a Constituição estabeleceu a eletividade de prefeitos e vereadores, além da possibilidade de cobrança de impostos (como impostos de licenças concedidas, predial e territorial urbanos, sobre diversões públicas, sobre a renda de imóveis rurais), taxas sobre serviços municipais, além da transferência de impostos estaduais aos municípios.

Os municípios ganharam importância no modelo de descentralização com reformismo social proposto pelo governo de Vargas, os quais, segundo Melo (1993, p. 4), foram alçados a uma “peça importante da estratégia de *nation-building* perseguida” e passaram a ser considerados como a “matriz básica da sociedade política”. O intento político era que as relações entre governo federal e municípios

ocorressem de forma direta, sem mediações de instâncias político-partidárias, no caso os estados. Concomitantemente, a ideia era que os estados e suas elites regionais fossem controlados pela nomeação dos interventores pelo governo federal, como forma de diminuir a autonomia política dos entes estaduais.

No que diz respeito aos estados, Oliveira Torres (2017), ao abordar a questão da centralização política e do poder econômico dos entes federados, no período pós-1930, retrata a relação entre a União e os estados como uma questão na qual a autonomia política guardava relação direta com a capacidade econômica dos entes. Em outras palavras, sem capacidade econômica para realizar todas as funções constitucionais atribuídas aos estados, a divisão territorial de poder político perdia a sua razão na prática, num caráter centralizador dado à “União, nos estados federados, em virtude de uma distribuição de rendas que a favorece, ou através do município que é atraído à órbita econômica dos seus cofres” (OLIVEIRA TORRES, 2017, p. 248).

1.2.3 A Constituição de 1937: o Estado Novo

A Constituição de 1937, outorgada com Vargas, preconizou, no art. 3º, que o Brasil era um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos estados, do Distrito Federal e dos territórios. Todavia, Abrucio (1998) ressalta que, na era do Estado Novo, dada a estrutura unitária de poder político na figura do governo federal – jamais vista na trajetória histórica do país –, o federalismo, na prática, foi abolido formalmente diante do esvaziamento dos poderes político, administrativo e fiscal dos estados e municípios.

Em continuidade à era varguista, o espírito da norma constitucional esteve assentado em “[...] neutralizar a importância dos interesses regionais a fim de construir a unidade política e administrativa necessária para promover a chamada modernização social e econômica do país” (SOUZA, 2005, p. 108). A ideia propagada foi a de que a modernização estava impedida de acontecer dadas a influência e a autonomia política dos estados por meio de suas oligarquias regionais atrasadas e consideradas como lócus de corrupção e clientelismo (LEAL, 1975).

Na esfera do governo federal, o período foi marcado pela forte centralização do poder de regulação de áreas de interesse nacional, pela intervenção da área econômica e centralização administrativa, com a criação de órgãos regulatórios nas áreas de câmbio, comércio exterior, monetária, creditícia, seguros e pela criação de

empresas estatais e de autarquias direcionadas para a coleta de informações, instrumentalização e racionalização das atividades administrativas (LOPREATO, 2020).

O arranjo federativo permaneceu marcado pela composição da divisão de poder político entre os estados economicamente mais fortes e mais fracos. Nos termos do art. 8º da Constituição de 1937, aos estados coube a responsabilidade pela organização e custeio próprio dos serviços do seu “peculiar interesse” e, se não houvesse arrecadação de receita suficiente para a manutenção desses serviços, por três anos consecutivos, o estado seria transformado em território. A arrecadação dos estados foi prevista no art. 23, que estabelecia a competência exclusiva dos entes estaduais para a cobrança de impostos sobre a propriedade territorial, exceto a urbana; transmissão da propriedade em caso de morte ou entre vivos; vendas e consignações feitas por comerciantes e produtores, isenta a primeira operação do pequeno produtor; exportação de mercadorias de sua produção; indústrias e profissões; além da cobrança de taxas de serviços estaduais.

Essa sistemática de competência arrecadatória, sem previsão de repartição das receitas fiscais, por meio de um sistema de partilha nacional, reforçou a situação de disparidade regional. Um exemplo disso foi a previsão da competência tributária do imposto sobre vendas e consignações, também denominado IVC, que, ao estabelecer como local da cobrança do imposto aquele da origem da produção, assegurou que a concentração de receita tributária permanecesse nos estados economicamente mais fortes.

No entanto, a autonomia política dos estados foi extinta pelo mecanismo de nomeação dos interventores pelo governo federal, geralmente de representantes que não integravam as bases políticas estaduais, o que enfraquecia o poder das oligarquias regionais de eleger o próprio governante, ao mesmo tempo que aumentava a fidelidade do interventor à figura do presidente.

Oliveira Torres (2017) descreve a ditadura econômica imposta pela União aos estados federados por meio da capitulação da autonomia política pela via do auxílio econômico. A União impunha aos entes subnacionais uma forma de organização administrativa nos moldes do sistema federal e “[...] se os Estados não se conformam com esta intervenção nos seus negócios peculiares a União retira, simplesmente, o seu auxílio econômico e o serviço perece pela incapacidade material, para provê-lo, do tesouro regional” (OLIVEIRA TORRES, 2017, p. 248).

Em relação aos municípios, o art. 26 da Constituição de 1937 assegurava a autonomia para tratar de assuntos de interesse local, a responsabilidade pela organização dos serviços públicos municipais e a eleição dos vereadores por sufrágio direto. Já os prefeitos seriam nomeados pelos interventores escolhidos pelo governo federal. No que concerne às receitas dos municípios, além das transferências feitas pelos estados, os municípios poderiam cobrar imposto sobre licenças, predial e territorial urbano, sobre diversões públicas e taxas de serviços municipais prestados. Porém, essa aparente autonomia municipal não eliminou o caráter de subordinação dos municípios aos interesses dos estados – agora dirigidos por interventores nomeados pelo governo federal –, visto que dependiam dos repasses estaduais e federais para o atendimento às demais localidades e manutenção do poder político.

Numa síntese historiográfica desse período, Abrucio (1988, p. 47) sugere que

[...] os estados ficaram com menos autonomia do que as províncias do Império. Pensando no ideal do federalismo republicano, pode-se dizer que se na Primeira República o federalismo tinha se dissociado da república, no Estado Novo o próprio federalismo tinha desaparecido.

Ademais, num agravamento da assimetria que funda o federalismo brasileiro, o movimento de centralização política, administrativa e fiscal do governo autoritário aprofundou o fosso da desigualdade regional. Segundo Baleeiro e Lima Sobrinho (2012), em 1945, o governo federal detinha 63% dos tributos arrecadados no país, os municípios recebiam 7% e a diferença aproximada de 30% era repartida entre os estados, sem nenhuma equalização fiscal, o que levou novamente à concentração de renda em três estados da federação brasileira que detiveram mais de 70% de todas as receitas estaduais. Constitui-se, assim, as bases da terceira “heterogeneidade constitutiva” do federalismo brasileiro (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013).

1.2.4 A Constituição de 1946: democracia limitada

A Constituição de 1946, de caráter democrático formal e inspirada sobre os princípios liberais, reafirmou, no seu art. 1º, que os “Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República” (BRASIL, 1946). Tratou-se de um movimento de guinada referente à descentralização, tal como ocorreu nas Constituições de 1891 e 1934, numa tentativa de buscar o equilíbrio entre os interesses dos diferentes grupos políticos.

O traço característico da norma constitucional foi a influência da campanha municipalista na repartição das receitas entre os níveis de governo e nas atribuições administrativa, fiscal e política conferidas aos municípios. Nesse momento histórico, segundo Melo (1993, p. 4), o municipalismo emergiu como uma “[...] construção intelectual, elaborada, no âmbito do Estado, por elites burocráticas, e que mantém, como assinalado, uma associação estreita com a tradição intelectual autoritária e modernizadora da República Velha”.

Uma das expressões dessa campanha municipalista pode ser extraída do rol de competências para a cobrança de impostos. Nos termos do art. 29 da Constituição de 1946, com as sucessivas emendas constitucionais, além das transferências estaduais, aos municípios cabia a cobrança de impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana⁴², sobre a transmissão de propriedade entre vivos (antes de competência dos estados), sobre licenças, indústrias e profissões (anteriormente de competência dos estados), sobre diversões públicas, além de atos relacionados com a economia ou assuntos locais.

Ademais, foram asseguradas a autonomia para a eleição de prefeito e vereadores e a administração e organização própria dos assuntos de interesse local (artigo 28), com exceção das capitais e municípios declarados pelo Conselho de Segurança Nacional como de “excepcional importância para a defesa externa do país”, cujos prefeitos seriam nomeados pelos governadores (artigo 28 da Constituição de 1946).

Também se tratou da constitucionalização do primeiro mecanismo de transferência direta de recursos das esferas federal e estadual para os municípios. Nos termos do art. 15 da Constituição de 1946, aos municípios seriam repassados percentuais dos impostos arrecadados pela União, da seguinte maneira: a) 65% do montante arrecadado de imposto sobre a produção, comércio, distribuição e consumo; importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza seriam repassados aos estados, Distrito Federal e municípios proporcionalmente ao tamanho da superfície do território, população, consumo e produção, cujos critérios seriam definidos por lei federal; b) 10% do total arrecadado de imposto sobre consumo de mercadorias, em partes iguais às dos

⁴² Na vigência da Emenda Constitucional nº 5, de 1961, o imposto também incidia sobre a propriedade rural.

municípios, no quarto trimestre de cada ano; c) 15% do total de imposto arrecadado sobre renda e proventos de qualquer natureza, em partes iguais para cada município, durante o terceiro trimestre de cada ano. A metade, pelo menos, desse imposto repassado aos municípios deveria ser aplicada em serviços ou obras de melhorias das condições econômicas, sociais, sanitárias ou culturais das populações residentes nas zonas rurais dos municípios.

Contudo, a repartição uniforme de impostos aos municípios, sem que houvesse algum mecanismo de equalização fiscal dos desequilíbrios orçamentários, tanto vertical quanto horizontal, culminou na permanência do caráter desigual das regiões do país⁴³ (Rezende, 1976). Expressão disso era a permanência da diferenciação do sistema produtivo entre as regiões e a desigual distribuição de renda concentrada justamente nos setores mais dinâmicos da economia.

No período de 1945 a 1964, as relações governamentais entre os entes federados tornaram-se parcialmente equilibradas⁴⁴, porquanto os estados recuperaram a autonomia política e a União aumentou seu poder político e fiscal. No entanto, Abrucio (1998, p. 53) destaca que essa relação intergovernamental esteve pautada em “barganhas clientelistas” ocorridas tanto no Congresso quanto na estrutura burocrática federal, uma vez que, se, por um lado, “o modelo Vargas tinha a possibilidade de resguardar as arenas decisórias estratégicas para o Estado desenvolvimentista, por outro ele tinha que montar uma estrutura clientelista para atender a sede distributiva das elites regionais”.

Tendo havido um aumento do número de atores políticos estaduais com poder de barganha, a relação intergovernamental foi pautada por cooptação do governo federal em relação às elites de poder regionais que, se, de um lado, demandavam cada vez mais recursos para projetos de interesses locais, de outro não estavam alinhadas com “um compromisso federativo lastreado em contrapartidas” (ABRUCIO, 1998, p. 57).

E esse processo evolutivo do federalismo brasileiro, com mudanças incrementais que aparentavam equilibrar a balança das relações intergovernamentais,

⁴³ No governo de Kubitschek (1956-1961) foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, numa tentativa de amenizar os conflitos sociais que emergiram na região marcada pela decadência econômica das lavouras de açúcar, poder político centrado na figura dos coronéis, baixo nível de monetização da economia.

⁴⁴ Com o golpe de 1964 as relações intergovernamentais foram solenemente desrespeitadas com o abandono da ideia de democracia para a instalação da ditadura militar e de um governo autocrático com a concentração dos poderes no Executivo federal.

por meio da compatibilização dos princípios da autonomia e da interdependência entre os níveis de governo, foi abortado pela via do regime militar.

1.2.5 A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969: o federalismo formal

Quando os interesses da União e dos estados não puderam mais ser acomodados nesse modelo de “barganha clientelista”, promoveu-se o golpe de Estado em 1964, com a instauração do regime militar que perdurou até 1985.

O arranjo do federalismo assume ares de simulacro. O texto constitucional manteve, na redação do art. 1º, a forma da República Federativa do Brasil, com a união indissolúvel dos estados, do Distrito Federal e dos territórios. No entanto, a Constituição de 1967 e sua emenda em 1969 deram continuidade ao projeto de centralização do poder político, fiscal e administrativo na esfera do governo federal, inclusive com a previsão de nomeação arbitrária dos principais cargos políticos, como os governadores, a maioria dos prefeitos e membros do Senado Federal.

Sob o aspecto da relação intergovernamental, Abrucio (1998, p. 166) denominou o modelo federativo de “unionista-autoritário”, caracterizado pela hipertrofia do Poder Executivo Federal como centro político do sistema, com a concentração das atribuições fiscal, administrativa e política. A autonomia dos entes estaduais restou praticamente anulada, instaurando-se um regime autoritário cujo propósito principal era “[...] eliminar a influência centrífuga das unidades subnacionais [...] pois a existência de estados fortes seria um contrapeso indesejável a um governo autoritário” (ABRUCIO, 1998, p. 166).

No plano político, estabeleceu-se a previsão de eleição do presidente por um colegiado eleitoral integrado por membros do Congresso Nacional e Assembleia Legislativa dos estados. Ao presidente também foi conferido o poder de aprovar a nomeação de governadores e prefeitos das capitais e municípios⁴⁵ declarados como de interesse nacional (artigo 81, inciso VII). O objetivo era assegurar o controle das eleições estaduais e impedir que governadores opositores ao regime assumissem as máquinas estatais.

⁴⁵ Arretche (2002) menciona que eram cerca de 150 cidades de médio e grande porte cujos prefeitos eram indicados pela cúpula militar.

No plano fiscal, ocorreu uma centralização das receitas tributárias na figura da União por duas vias: pela alteração na sistemática orçamentária com a supressão de poderes do Poder Legislativo em matéria orçamentária, para impedir a pulverização dos recursos por meio de emendas parlamentares e pela reforma tributária com elevação do montante da arrecadação e concentração dos recursos na União.

Nos termos do art. 22 da Constituição de 1967, à União foi atribuída a competência para cobrar impostos incidentes sobre dez fatores geradores, entre os quais importação de produtos estrangeiros, exportação de produtos nacionais (anteriormente de competência dos estados), rendas e proventos, propriedade territorial rural, energia elétrica e produtos industrializados. A reforma tributária iniciada em 1966 com a criação do Código Tributário Nacional e reafirmada na Constituição de 1967, de caráter regressivo e centralizador, teve por objetivo aumentar a arrecadação do governo pela via do aumento da carga tributária e a racionalização do sistema de arrecadação de tributos que possibilitou um acréscimo da carga tributária de 16% do PIB em 1963 para 21% do PIB em 1967 (HERMANN, 2011).

Já aos estados, nos termos do art. 24 da Constituição de 1967, com a alteração dada pelo Ato Complementar nº 40, de 1968, restou fixada a competência para a cobrança de apenas dois impostos sobre a transmissão e aquisição de bens imóveis e sobre operações relativas à circulação de mercadorias. Essa previsão de arrecadação beneficiou principalmente os estados industrializados em detrimento daqueles cuja atividade econômica predominante era a agrícola.

Aos municípios o art. 25 da Constituição de 1967 assegurava a arrecadação de impostos incidentes sobre a propriedade predial e territorial urbana e sobre serviços de qualquer natureza, desde que não compreendidos na competência tributária da União ou dos estados.

Dessa sistemática de arrecadação tributária resultou o acréscimo de receita para União (cerca de 11%), enquanto os estados sofreram forte queda na arrecadação (12%) e os municípios (0,8%), conforme levantamento das receitas tributárias das três esferas de governo realizadas por Abrucio (1998, p. 68). Nesse contexto, foram instituídos os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, com a ressalva de que, naquele momento, se revestiu de um instrumento de legitimação e controle político da União sobre a destinação de recursos aos governos subnacionais. Além

do mais, ganhou importância as transferências negociadas e verbas vinculadas a programas instituídos pelo governo federal como estratégia de garantia da fidelidade dos aliados políticos nos estados. A adoção do modelo de redistribuição da receita tributária entre os níveis de governo, na visão de Lopreato (2021), não foi suficiente para equilibrar as forças econômicas muito desiguais entre os estados, mantendo-se um quadro de assimetria fiscal, com alguns estados apresentando significativa autonomia financeira e outros muito dependentes das transferências do governo federal.

O próprio plano econômico implementado no governo Geisel (1974-1978), denominado II Plano Nacional de Desenvolvimento ou PND, concebido como modelo de industrialização nacional por substituição das importações, com comando do Estado por meio de investimentos públicos e privados e fortemente apoiado no endividamento externo, elencou como uma de suas estratégias na área da indústria de bens de capital, insumos básicos e eletrônica, a reversão do processo tendencial de concentração da indústria nas áreas metropolitanas das cidades dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. O II PND propunha, como forma de atenuação das desigualdades regionais afetadas ao desenvolvimento industrial, o estímulo à criação de novos polos industriais nas regiões Sul e Nordeste.

No campo político, os autores Kugelmas; Sallum Jr. E Graeff (1989) apontam que, de um lado, o sistema de eleições indiretas de representantes indicados pelo poder central e, de outro, a destinação de recursos por meio de transferências negociadas e concessões recíprocas se alimentavam mutuamente numa espécie de *feedback* contínuo, assegurando ao grupo de governadores e prefeitos o papel de legitimadores do regime militar. A formação dessas coalizões políticas garantiu a permanência do regime autoritário ao longo de vários anos.

No plano administrativo, operou-se uma relação de subordinação dos estados e municípios em relação à União que buscava “harmonizar e homogeneizar” (ABRUCIO, 1998) a estrutura administrativa das unidades subnacionais mediante mecanismos que foram assim narrados por Abrucio (1998, p. 70):

[...] o Executivo Federal, por meio do planejamento centralizado, deveria estabelecer as regras comuns a toda a Federação, de modo que compatibilizasse a ação das unidades subnacionais com os interesses estratégicos do Poder Central. Segundo, a União agiria diretamente nos estados e municípios, por intermédio de órgãos da Administração Direta e Indireta, em nome da modernização administrativa do país e da cooperação

entre as esferas de governo, quando na verdade a finalidade dessa medida era obter maior controle das atividades administrativas dos governos estaduais e municipais.

No fim da década de 1970, em meio ao esgotamento do modelo econômico nacional-desenvolvimentista⁴⁶, num contexto de crise econômica e fiscal do Estado, de elevação da concentração dos níveis de renda, agravamento do quadro social e de ruptura do pacto político de sustentação do regime autoritário, o movimento de ascensão dos governadores de oposição⁴⁷ impeliu a formação de um novo padrão do federalismo brasileiro. Nesse momento, a elite política estadual atuava estrategicamente para a queda do regime militar, para o desenho de novas instituições e, sobretudo, para assegurar uma margem maior de autonomia e descentralização dos recursos públicos para os estados e municípios⁴⁸.

Os autores Kugelmas; Sallum Jr. e Graeff (1989, p. 96) salientam que a “bandeira da restauração do federalismo” se tornou um dos principais temas do movimento oposicionista ao regime autoritário que ganhou inflexão com as eleições diretas para governadores estaduais. Os governadores eleitos exerceram papel fundamental na transição democrática, ao reivindicarem autonomia decisória e descentralização dos recursos públicos, inclusive na esfera municipal, no contexto de forte recessão econômica que marcou o período de 1981-1983 e vinculação oficial da política econômica às regras do Fundo Monetário Internacional, a indicar uma tentativa de o governo federal manter centralizada a política e os recursos na esfera federal. A escolha política ocorreu pela via da coalizão “pelo alto” para a transição

⁴⁶ Segundo nos aponta a obra de Costa (2006), a segunda crise do petróleo em 1979 e a crise da dívida em 1982 foram fatores que contribuíram para a grande crise financeira da União, constringendo o modelo de financiamento do Estado desenvolvimentista concebido na industrialização por substituição de importações, sob o comando do Estado por meio de investimentos públicos apoiados no endividamento externo. A década de 1980 é marcada pela correlação da crise fiscal e inflacionária; crise do regime político e crise de uma forma específica de estado desenvolvimentista.

⁴⁷ Importa lembrar que as eleições diretas para governadores e prefeitos ocorreram no início dos anos de 1980. Abrucio (1998) aponta que a vitória oposicionista nos principais estados da federação, incluindo os três mais importantes da federação – São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, em 1982 –, levou os partidos PMDB e PDT ao controle de $\frac{3}{4}$ do PIB nacional, 75% do principal imposto estadual, o então ICM, e representavam 56,48% da população brasileira.

⁴⁸ Abrucio (1998) destaca que a configuração de partilha da constituição federal democrática de 1988, de início, resultou na perda de receita da União em 17% e acréscimo de renda para os estados em 26% e para os municípios em 70%, sem que houvesse uma redistribuição clara dos encargos administrativos entre os entes federados.

para uma ordem democrática com a instauração da Assembleia Nacional Constituinte⁴⁹.

1.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: O CONSENSO DE VELHOS E NOVOS ATORES

Amplios setores da sociedade brasileira depositaram os anseios por uma sociedade mais justa e igualitária no novo “contrato social”, que inaugurou o Estado Democrático de Direito no fim da década de 1980. Isso sucedeu em meio à crise fiscal do Estado, com baixo crescimento econômico, inflação elevada e dívida externa, além dos altos níveis de desigualdade social, expressos antagonicamente pela naturalização da pobreza e elevação da concentração de renda e riqueza, conforme ressalta Costa (2006, p. 144): “Um Estado sugado pelo pagamento de juros da dívida externa e uma sociedade sem um projeto nacional definido e pactuado entre as diferentes classes e setores sociais – foi o cenário da democratização brasileira”.

No processo de redemocratização, o papel dos governadores como atores políticos ganhou relevância, a ponto de serem identificados na obra de Abrucio (1998) como “barões da federação” com poderes para se contraporem ao “rei/presidente” e com grande domínio político nos seus “feudos”. Nesse momento, os governadores buscavam reafirmar o poder das elites regionais e pressionavam por mudanças políticas estruturais, assim como os prefeitos eleitos externavam os interesses de um municipalismo de longa tradição no campo político, jurídico e administrativo brasileiro e reivindicavam um novo arranjo institucional do federalismo que lhes assegurassem autonomia política, administrativa e fiscal.

Ainda no processo de elaboração do novo texto constitucional, a narrativa de Souza (2001) aponta que a Subcomissão dos Municípios e Regiões da Assembleia Nacional Constituinte teve ampla participação de prefeitos e vereadores e foi influenciada pelos trabalhos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal⁵⁰. Entre as propostas aprovadas por essa subcomissão, estava a inclusão dos municípios como entes integrantes da federação e ampliação dos recursos fiscais na esfera local.

⁴⁹ Apenas outras três constituições no país foram produto de assembleias constituintes: a de 1891, 1934 e 1946.

⁵⁰ Criado em 1º de outubro de 1952, com sede no Rio de Janeiro e natureza jurídica de associação civil sem fins lucrativos, tem por objetivo promover o desenvolvimento institucional da Administração Pública, com foco na gestão municipal para a formulação de políticas, prestação de serviços e fomento ao desenvolvimento.

Tais propostas foram justificadas pelo relator Aloysio Chaves (PFL-PA) como “aspiração política de todos os brasileiros”, por considerarem que a esfera municipal seria a mais indicada para atender às demandas e anseios da população (SOUZA, 2001, p. 522).

A Assembleia Nacional Constituinte, instalada em fevereiro de 1987, deflagra o processo constitucional marcado pela ambiguidade narrada por Sampaio (2009) como forças de direita buscando a manutenção da ordem burguesa vigente, com a garantia dos direitos de propriedade, de herança e da livre concorrência, entre outros. Em contraposição, a expressiva participação popular, em especial na esfera das subcomissões, nas audiências públicas e por meio de emendas populares, pressionava pela aprovação de artigos que impunham a essa mesma ordem burguesa a garantia da existência de uma sociedade livre, justa e solidária, com o objetivo de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais.

Essa ambiguidade de que trata Sampaio (2009) revela-se no texto constitucional ao final promulgado, e alguns dos temas que marcaram o movimento deflagrado com a campanha das “Diretas Já” também ganharam densidade no processo de elaboração da nova carta constitucional, como a democracia, a descentralização (que emergiu no discurso como significado direto da democracia), a universalização de direitos sociais e a igualdade de acesso às políticas públicas sociais.

A pauta da disputa pelo redesenho da distribuição dos recursos fiscais também teve destaque nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e seguiu-se na votação da proposta orçamentária de 1989. Os autores Kugelmas; Sallum Jr. e Graeff (1989) salientam que, no segundo turno da votação da Constituição Federal de 1988, o redesenho do regime tributário e da forma de repartição do orçamento colocou, em lados opostos, os governadores e a União. Desde a Constituição de 1934, os estados vinham sofrendo as limitações impostas pelo governo federal na regulamentação de impostos que, mesmo sendo de competência arrecadatória estadual, poderiam afetar a política econômica do governo federal. Entretanto, segundo destaca Souza (1998), os governadores, em especial dos estados economicamente mais fortes, sempre detiveram considerável poder político, o qual, a despeito das tentativas dos governos ditatoriais de miná-lo, foi retomado com vigor no processo de redemocratização.

Na Subcomissão de Tributos, Orçamento e Finanças da Comissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), os governadores e prefeitos exerceram forte pressão sobre as propostas de descentralização fiscal, enquanto a União ficou omissa e não conseguiu reverter tal quadro nas sessões plenárias da Comissão de Sistematização (ARRETCHE, 2005). Essa descentralização fiscal alteraria a natureza das relações intergovernamentais após a promulgação da Constituição Federal em 1988; pautada num viés competitivo.

Na verdade, conforme nos reporta Abranches (1998, p. 19), a influência dos estados no Executivo federal, por meio da “política dos governadores”, é histórica em nosso país e tornou-se fundante para a construção da base de sustentação política do governo federal. Na delimitação do arranjo político do “presidencialismo de coalizão”, enquanto “pacto político de constituição do governo” no país, Abranches destaca que a própria lógica de formação das coalizões do governo federal foi instrumentalizada pela junção das vias partidária e regional, essa com representação dos estados por meio dos governadores, além dos deputados federais.

Tendo sido promulgada a Constituição Federal de 1988, nos termos do art. 1º, a República Federativa do Brasil foi formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e Distrito Federal, num Estado Democrático de Direito. Do “contrato social” vigente extrai-se um modelo ímpar do federalismo triplo formado pela União, estados e municípios como entes autônomos e integrantes da federação (CAMARGO, 1999; SOUZA, 2005). A forma federativa do Estado nacional foi eleita como cláusula pétrea, em outras palavras, elevada à categoria de pilar do estado democrático e de direito brasileiro (artigo 60, § 4º, inciso I, da CF 1988).

A engenharia constitucional de 1988, ao reafirmar o federalismo, enquanto arranjo de divisão do poder, concebeu uma nova configuração com o fortalecimento dos estados e municípios, instaurando um modelo denominado “federalismo estadualista” (ABRUCIO; COSTA, 1998, p. 35). O papel dos estados ganhou importância com o redesenho das receitas tributárias⁵¹ no fortalecimento do Congresso Nacional com os governos estaduais estabelecendo coalizões de veto às propostas de mudanças do regime recém-inaugurado, no caráter de competição entre

⁵¹ Segundo Abrucio; Costa (1998, p. 35), entre 1980 e 1990, a receita da União teve queda de 17%, enquanto as receitas estaduais cresceram 26% e aquelas destinadas aos municípios 70%.

os estados devido à permanência das desigualdades regionais e à falta de instituições adequadas para a coordenação dos entes subnacionais.

Em relação aos municípios deu-se início a uma corrida dos distritos pela emancipação, como forma de acessar autonomamente os recursos vinculados ao Fundo de Participação dos Municípios. Os autores Abrucio e Costa (1998, p. 38) relatam: “Numa luta desenfreada pela manutenção ou pela conquista de novas fontes de renda, as elites locais estão num jogo em que não há cooperação”. Diante disso o federalismo inaugurado na redemocratização do país gerou tensões de caráter predatório na relação entre União e estados, em razão da disputa pelos gastos e receitas públicas, e de competição na relação entre estados e municípios, graças à emancipação desenfreada e à guerra fiscal (ABRUCIO; COSTA, 1998).

Tal modelo guarda a peculiaridade histórica da nossa construção política na qual os governos centrais, desde o século XIX, sempre buscaram “[...] construir estratégias de unidade nacional, manipulando as tensões entre os estados e municípios se apoiando nos municípios” (CAMARGO, 1999, p. 45). Os municípios tiveram, ao longo da história, o papel de amortecedores nas tensões geradas na relação entre estados e governo federal e, como tal, guardam um papel relevante nas relações intergovernamentais.

No entanto, a fragmentação decorrente do aumento do número de municípios, elevados à condição de entes federativos plenos e homogêneos (ainda que formalmente), sem a necessária coordenação e cooperação entre os entes federados, deu origem à quarta “heterogeneidade constitutiva” do federalismo (ABRUCIO, *et. al.* 2013, p. 137-138) com forte impacto nas políticas públicas:

Essa descentralização municipalista, em um país que a desigualdade entre os municípios é maior que a desigualdade entre as cinco regiões, gerou nova heterogeneidade constitutiva da Federação brasileira. Às heterogeneidades vinculadas à dimensão física, às diferenças socioculturais e políticas das sociedades e elites subnacionais e às assimetrias socioeconômicas entre as regiões, deve-se acrescentar a disparidade de situações entre os municípios, os quais são agora entes federativos plenos, formalmente homogêneos e responsáveis por várias ações governamentais.

Disso resulta a concepção valorativa de acomodação das assimetrias regionais que norteiam o federalismo brasileiro desde a origem até a atualidade, num movimento de dependência da trajetória. Nos estudos sobre o arranjo institucional do federalismo na Constituição de 1988, Souza (1998, 2001) argumenta que a razão de

ser do federalismo brasileiro “sempre foi, e continua sendo, uma forma de acomodação das demandas das elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais” (SOUZA, 1998, p. 4).

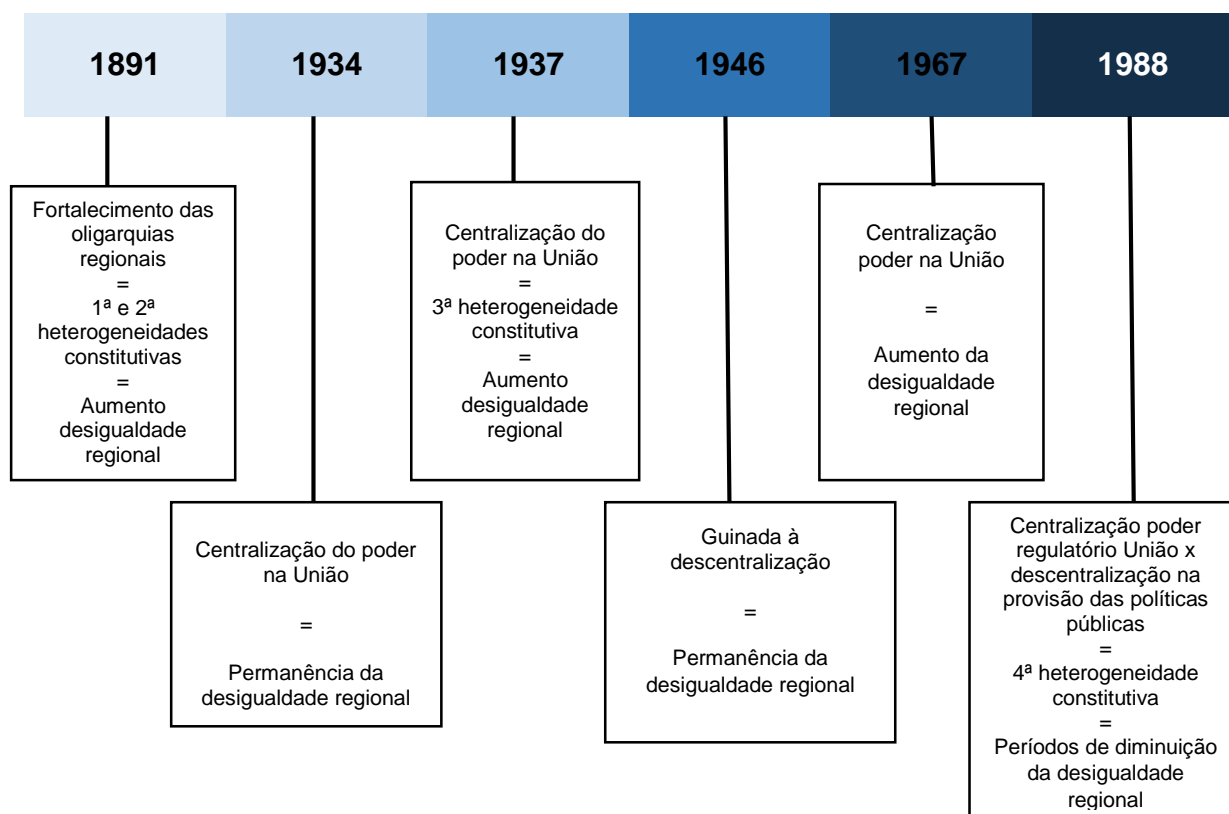
Numa síntese do capítulo, ponderamos que o arranjo do federalismo brasileiro, assim como nos países que adotam esse modelo político de divisão territorial do poder, implica no reconhecimento da existência de “heterogeneidades constitutivas”, advindas de diversidades étnicas, sociais, econômicas, políticas, culturais, dentre outras, que demandam a celebração de um pacto ou aliança que busque, simultaneamente, a difusão do poder político em nome da liberdade e a concentração em nome da unidade.

No caso brasileiro, seguindo a trajetória histórica das “heterogeneidades constitutivas”, tal como narradas por Abrucio (1998, 2013), e representadas na Figura 1, temos que o federalismo nasceu para dar conta de duas heterogeneidades constitutivas: a dimensão territorial e sua diversidade geográfica e as diferenças políticas e sociais existentes entre as regiões do país. Esse arranjo de divisão do poder político, como via de fortalecimento e manutenção do poder econômico de uma elite regional, foi reforçado pelas significativas diferenças geográficas, de condições climáticas, densidade populacional, estrutura produtiva e concentração de renda, herdadas pelas antigas províncias, dando origem à terceira “heterogeneidade constitutiva” do federalismo brasileiro: o agravamento das desigualdades regionais. Tal heterogeneidade aprofundou-se, significativamente, no período ditatorial e, num movimento de *path dependence*, culminou na quarta “heterogeneidade constitutiva”: a absoluta diversidade dos municípios elevados à categoria de entes autônomos e formalmente homogêneos com a Constituição Federal de 1988.

O período pós-promulgação da Constituição Federal de 1988 não representou uma trajetória retilínea no arranjo do federalismo brasileiro. Pelo contrário, as primeiras décadas marcaram um movimento de rearranjo no modelo do federalismo descentralizado, sem coordenação federativa e com relações intergovernamentais pautadas num caráter competitivo; assim como as duas primeiras décadas de 2000 indicaram um movimento de maior equilíbrio entre a autonomia e interdependência dos entes federados. Já o período de 2016 e anos seguintes, têm sido pautados no arranjo do federalismo por uma tendência autocrática, com práticas de caráter coercivo por parte do ente federal que buscam reduzir o tamanho do Estado e conferir seletividade e focalização às políticas públicas sociais.

De maneira que o federalismo brasileiro, enquanto arranjo político que busca acomodar as “heterogeneidades constitutivas” do país, todas fundadas na diversidade, na desigualdade ou na assimetria que permeiam nossa sociedade e as relações de poder, tornou-se uma peça-chave para compreender a provisão das políticas públicas previstas na Constituição Federal de 1988. No próximo capítulo, trataremos das alterações no federalismo brasileiro em sua relação com a provisão das políticas públicas sociais, no período pós-promulgação da norma constitucional.

Figura 2 - Trajetória histórica. Heterogeneidades constitutivas do federalismo brasileiro e a desigualdade regional.



Fonte: a autora.

CAPÍTULO 2

O FEDERALISMO EM SUA RELAÇÃO DE RECIPROCIDADE COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS NO BRASIL

Em continuidade à abordagem do arranjo do federalismo e sua trajetória histórica no Brasil, no presente capítulo tratamos da relação entre o federalismo e as políticas públicas sociais, sustentada na noção de reciprocidade ou *feedback effects*, desenvolvida pelos autores Obinger; Leibfried e Castles (2005), em diálogo com a construção teórica do federalismo cooperativo, expressa na fórmula *self rule plus shared rule*, de Elazar (1987). Busca-se analisar o impacto da relação entre o federalismo brasileiro e as políticas sociais previstas na Constituição federal de 1988, pela dimensão da engrenagem do arranjo federativo, ou seja, das relações intergovernamentais na gestão descentralizada e compartilhada das políticas públicas sociais, com foco na política de Assistência Social.

2.1 O FEDERALISMO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Como nos coloca Immergut (2007) as instituições são espaços de disputa de poder entre os atores sociais, exercendo duas funções concomitantes: ao mesmo tempo em que restringem e induzem o comportamento dos atores políticos, também fornecem “[...] os meios de liberação do vínculo social” (IMMERGUT, 2007, p. 160). Em outras palavras, as instituições operam como filtros que podem favorecer determinadas tomadas de decisões ou dar forma a preferências e estratégias específicas. Ao mesmo tempo, elas são o resultado das decisões políticas tomadas no seu interior, na medida que não há apenas uma via de eleição ou de direção da ação dos atores políticos, em especial nos momentos de tensão provocados por tendências de reforma do papel e da ação do Estado como tem ocorrido nas últimas décadas no contexto do estado de bem-estar social, por exemplo.

Ainda que relevante o papel das instituições no enfoque do neoinstitucionalismo histórico, não se trata do único fator que influencia o resultado de uma política pública. Como coloca Hall e Taylor (2003, p. 201) é necessário “[...] situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos econômicos e a difusão de ideias”. E, nesse sentido, Thelen e Steinmo (1992) observam que numa análise institucional outras variáveis como

atores; interesses e estratégias; e distribuição de poder devem ser consideradas, contextualmente e interligadas, para demonstrar a forma como as situações políticas reais são estruturadas.

No campo das políticas públicas, uma chave de análise relevante consiste na ação do Estado e das instituições estatais voltadas para a consecução das políticas públicas, as quais são moldadas pelo processo de correlação de forças que se estabelece tanto no âmbito das burocracias estatais quanto nos grupos de interesses existentes no interior das instituições. Nesse sentido, Pierson (1996, p. 152) coloca que:

As instituições estabelecem as regras do jogo das lutas políticas – influenciando na formação de identidades de grupo, de preferências políticas e de escolhas de coalizão, bem como promovendo o aumento de poder de alguns grupos, em detrimento de outros. As instituições também afetam a atuação do governo – na medida em que interferem nos recursos administrativos e financeiros que viabilizam as intervenções políticas.

Assim, para avançarmos na análise sobre os processos construtivos de interação entre os entes federados no campo das políticas sociais, nos apoiaremos na noção de relação de reciprocidade ou *feedback effects* entre o federalismo e as políticas sociais.

Segundo Arretche (2001) e Souza (2008), alguns estudos publicados na metade da década de 1980 defendiam que o federalismo não teria impacto na produção e resultado de políticas sociais, podendo ser considerado como uma variável de menor importância. Conforme ressalta Arretche (2001, p. 27), numa síntese dos principais teóricos que desenvolveram tal debate, a concepção era que:

Estados federativos tendem a restringir as possibilidades de mudança do *status quo*, porque a autonomia dos governos locais opera no sentido de dispersar o exercício da autoridade política, aumentando o poder de veto das minorias (Lijphart, 1984); ou, ainda, porque a presença de um maior número de *veto players* institucionalizados nas arenas decisórias aumenta o potencial de estabilidade das políticas existentes (Tsebelis, 1997).

No entanto, em abordagens institucionalistas como a empreendida por Pierson (1995) na análise comparativa sobre a implementação de políticas sociais no Canadá e EUA, foram desenvolvidos argumentos para discutir a relação entre um conjunto de regras institucionais associadas ao federalismo e a provisão de políticas públicas. A ideia defendida é a de que atributos institucionais do federalismo, na interação com outras variáveis políticas de contextos locais, são capazes de

influenciar interesses, preferências e estratégias dos atores políticos; fazer surgir novos atores institucionais ou *the constituent units of the federation* e deflagrar um conjunto de dilemas na formulação e implementação de políticas sociais, associados à necessidade de tomada de decisões compartilhadas em prol de interesses comuns da nação.

Pierson (1995) sugere que, na formulação de políticas públicas em sistemas federais, mais importante do que pensar no que deve ser feito, é necessário indagar sobre *who should do it?* ou “quem deve fazê-lo?”, visto que as relações intergovernamentais são marcadas por níveis de competição, cooperação e acomodação⁵².

Essa relação entre federalismo e políticas públicas é ampliada nos estudos de caso⁵³ reunidos na coletânea de Obinger, Leibfried e Castles (2005), que partem da concepção de que federalismo e políticas públicas são duas macrovariáveis que quando adicionadas a variável tempo – expressa na noção de “feedback effects” –, são capazes de gerar impactos e efeitos recíprocos.

Os autores demonstraram que as interações ocorridas entre federalismo e políticas públicas sociais são capazes de provocar múltiplos e recíprocos impactos sobre as formas de provisão das políticas sociais ou, como especificamente abordado na obra, sobre os modelos de desenvolvimento do Estado de bem-estar social, tanto no período de criação do *Welfare State* quanto naquele que vem sendo caracterizado como período de reconfiguração ou desmantelamento.

Isso porque, conforme sustentam os autores, o federalismo compreende a divisão de poder político dos entes que integram o Estado, com atores institucionais dotados de autonomia e interesses heterogêneos capazes de afetar, direta ou indiretamente, a dinâmica do desenvolvimento, do formato e da uniformidade das políticas sociais entre os entes subnacionais, além da extensão da redistribuição vertical das responsabilidades e o grau de experimentação e inovação nas políticas sociais.

De outro lado, fechando o ciclo de *feedback*, o campo das políticas sociais é propenso a conflitos e tensões sobre “quem deve obter o quê, que nível de governo

⁵² No quarto capítulo, abordaremos tal questionamento acrescido da perspectiva “com qual recurso” em contextos de ajuste fiscal.

⁵³ São estudados os seguintes países: Austrália, Canadá, Estados Unidos da América, Áustria, Alemanha e Suíça.

deveria ser confiada a criação de programas sociais e – provavelmente o mais importante – que nível de governo deve suportar os custos das despesas envolvidas”⁵⁴ (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005, p. 3, tradução nossa). Tais questões envolvendo as políticas sociais são capazes de provocar mudanças nas estruturas políticas ou nas relações intergovernamentais que vão desde a centralização ou descentralização das competências até alterações nas competências fiscais dos entes federados.

Ainda segundo os autores, os *feedback effects* operados em contextos de sistemas federativos demandam necessariamente um sistema de decisões conjuntas dos atores políticos envolvidos numa espécie de

[...] constelações em que as partes estão física ou legalmente incapazes de alcançar os seus objetivos através de uma ação unilateral e na qual a ação conjunta depende do acordo (quase) unânime de todas as partes envolvidos. Tais constelações emergem quando a interdependência funcional é prevaiente, de modo que ‘objetivos de um determinado tipo ou para além de uma determinada ordem de magnitude não pode ser alcançado sem colaboração’.⁵⁵ (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005, p. 37, tradução nossa).

Nesse sistema de decisões conjuntas ou “tomadas de decisões compartilhadas” - na denominação de Pierson (1995) -, o que se considera como relevante é a necessidade de incorporação dos interesses e necessidades de cada nível de governo nas decisões gerais, tornando mais complexa a tomada de decisões sobre formulação, implementação ou mudanças nas políticas públicas sociais.

Uma vez que os entes federados ou as “unidades constituintes” (PIERSON, 1995) detêm autonomia para definir as próprias políticas públicas ou influenciar o formato das políticas públicas propostas pelo governo central, torna-se cada vez mais imperiosa a necessidade de acomodação dos interesses e necessidades dos entes subnacionais na tomada de decisões sobre as políticas públicas em prol comum.

Como destacam os autores Obinger; Leibfried; Castles (2005, p. 38, tradução nossa), os interesses dos entes subnacionais serão expressos com a “aprovação de

⁵⁴ “[...] who should get what, which tier of government should be entrusted to set up social programmes and – probably most important – which level of government should bear the cost of the spending involved”. (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

⁵⁵ “[...] constellations in which parties are either physically or legally unable to reach their purposes through unilateral action and in which joint action depends on the (nearly) unanimous agreement of all parties involved’. Such constellations emerge when functional interdependence is prevalent, so that ‘goals of a particular kind or beyond a certain order of magnitude cannot be attained without collaboration’.”. (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

uma série de atores, que têm de negociar até chegarem ao acordo sobre uma linha de ação conjunta e – especialmente importante para áreas caras de política pública como a política social – sobre a partilha de custos associada a este curso”⁵⁶.

Disso resulta que, na relação de reciprocidade entre o federalismo e políticas sociais, a análise das relações intergovernamentais torna-se relevante para compreendermos a dinâmica das interações que se estabelecem entre níveis de governo na formulação e implementação de políticas sociais e para respondermos à questão *who should do it?* ou quem deve fazê-lo (PIERSON, 1995).

2.2 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA ESFERA DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Em contextos de sistemas federativos, quanto maior o nível de compartilhamento das competências entre os entes subnacionais na formulação e implementação de políticas sociais, maior será o grau de variação da interdependência intergovernamental. Dessa feita, como ressaltam Elazar (1987) e Pierson (1995), há dois aspectos intrínsecos no arranjo do federalismo que devem ser mantidos para que se atinjam os fins comuns pretendidos: a autonomia e a interdependência dos entes federados.

Considerando que o federalismo gera determinado grau de interdependência entre os níveis de governo, dado o compartilhamento das competências, faz-se necessário o estabelecimento de arranjos entre os níveis de governo, os quais nem sempre estarão imunes a conflitos decorrentes do próprio caráter de autonomia dos entes federativos. Por conta disso, Elazar (1987, p. 50, tradução nossa) adverte que, para a preservação do espírito da unidade na diversidade, expresso na fórmula *self-rule plus shared rule*, são necessários processos de negociação e pactuação entre os níveis de governo, no bojo das relações intergovernamentais compreendidas pelo autor como “um importante corpo de atividades ou interações ocorrendo entre unidades governamentais de todos os tipos e níveis dentro do sistema federal”⁵⁷.

Para além da questão da previsão normativa das responsabilidades de cada ente federado no campo das políticas públicas, a análise das relações

⁵⁶ “[...] and the approval of a host of actors, who have to bargain until they agree on a joint course of action and – especially important for expensive areas of public policy such as social policy – on the cost sharing associated with this course”. (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

⁵⁷ “an important body of activities or interactions occurring between governmental units of all types and levels within the federal system”. (ELAZAR, 1987).

intergovernamentais volta-se para os instrumentos reais e cotidianos de interação entre os entes governamentais, as formas de articulação entre as esferas de governo e os processos de formulação e implementação de políticas públicas. De modo que, segundo Palotti; Machado (2014, p. 400), as relações intergovernamentais expressam o “[...] funcionamento real dos regimes políticos, (...) incluem os aspectos operativos e de interação entre os níveis de governo de uma federação”.

Nesse sentido, atribui-se a Wright (1988) a formulação dos três modelos que buscam representar as relações intergovernamentais, dos quais o terceiro tem sido considerado uma inovação para pensar a dimensão do compartilhamento (*shared rule*) no arranjo do federalismo, para além de uma visão meramente normativa ou estática. O autor elenca como categorias de análise das relações intergovernamentais: o papel dos atores no desenvolvimento dessas relações; as unidades governamentais ou governos subnacionais e os critérios de financiamento das políticas públicas. Os modelos podem ser denominados como: a) autoridade independente ou coordenada (*coordinate authority*); b) autoridade inclusiva ou hierárquica (*inclusive authority*); e c) autoridade interdependente ou superposta (*overlapping authority*).

Segundo a concepção teórica de Wrigth (1988), no modelo *coordinate authority* o padrão do relacionamento entre os níveis de governo revela a atuação independente de cada ente, limitados em sua esfera de ação, soberanos entre si dentro das respectivas esferas. Trata-se de um modelo que se aproxima da definição de federalismo dual ou *layer-cake* (PIERSON, 1995), predominante no arranjo originário norte-americano, para representar o papel estanque das diferentes esferas de governo na execução de responsabilidades específicas no campo das políticas públicas.

Já no modelo *inclusive authority*, o padrão de interação entre as esferas de governo é mais próximo, contudo a autoridade prevalente é do governo federal em relação aos entes subnacionais. Franzese (2010, p. 61) explica que essa prevalência pode ocorrer de duas maneiras: a primeira seria um “jogo de soma-zero, no qual o governo estadual perde poder e o governo federal ganha”, especialmente nos casos de regulação federal sobre assuntos de competência nacional; a autora exemplifica

com a fixação em âmbito nacional do valor do salário-mínimo⁵⁸; a segunda pode ocorrer por meio de repasses de recursos federais aos governos subnacionais, num contexto em que os estados são transformados numa espécie de “distrito administrativo” do governo federal; em outras palavras, os entes subnacionais tornam-se dependentes do governo federal para a implementação de políticas públicas, e o padrão de autoridade predominante é o hierárquico; trata-se de um modelo que se aproxima conceitualmente do federalismo coercivo (KINCAID, 2008).

Por fim, a *overlapping authority* representa um modelo no qual prevalece uma relação de interdependência entre as esferas governamentais, baseada na negociação, com graus maiores de compartilhamento e menores possibilidades de dominação de uma jurisdição. Apresenta como características marcantes a presença de duas ou mais esferas de governo atuando simultaneamente na mesma política; áreas de autonomia exclusiva de atuação reduzidas; áreas de poder e influência dos governos limitadas, criando um padrão de autoridade que prevalece as relações de negociações, acordos e trocas. Trata-se de um padrão de relação intergovernamental que se aproxima da teoria do federalismo cooperativo.

Tais modelos, ainda que tenham sido desenvolvidos levando em conta as relações entre os condados, municípios, distritos escolares, distritos especiais e localidades no modelo norte-americano, são passíveis de aplicação no contexto brasileiro, em momentos históricos conjunturais do nosso federalismo. Nesse sentido, Agranoff; Radin (2014, p. 1-2, tradução nossa) ressaltam que:

O diagrama Venn que Wright utilizou para descrever as relações intergovernamentais neste modelo apresentou o IGR como um conjunto de sobreposições entre unidades nacionais, estatais e locais simultaneamente. Também apresentou as relações como sendo aquelas em que a autonomia e a discricionariedade se encontram numa única jurisdição estão restringidas e, portanto, o poder e a influência disponíveis para qualquer nível são significativamente limitados (Wright 1988, 49). Wright enfatizou o papel de negociação entre os atores desse modelo (Burke, 2014).⁵⁹

⁵⁸ Embora possamos ressaltar a possibilidade do ente estadual em legislar sobre o valor do piso salarial no âmbito do estado, tal como ocorre no Paraná, que tem legislado sobre o piso regional em valores superiores ao definido para âmbito nacional.

⁵⁹ “The Venn diagram that Wright used to describe intergovernmental relationships in this model presented IGR as a set of overlaps among national, state, and local units simultaneously. It also, presented the relationships as ones in which autonomy and discretion in a single jurisdiction are constrained and, hence, the power and influence available to any one level is significantly limited (Wright 1988, 49). Wright emphasized the role of bargaining between actors in that model (Burke 2014).” (AGRANOFF; RADIN, 2014).

Daí por que entendemos relevante a transcrição representativa dos modelos de relação federal, estadual e local formulados por Wright (1988), como forma de apreendê-los no percurso do arranjo do federalismo brasileiro em sua relação com a política de Assistência Social, no período pós-Constituição Federal de 1988.

Figura 3 - Modelos de relações intergovernamentais. Concepção teórica de Wright (1988).

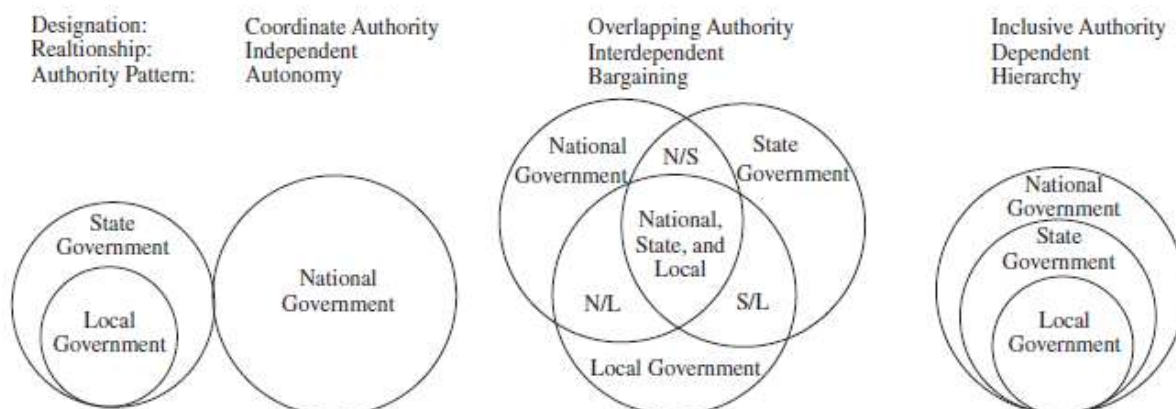


Figure 1 Models of national, state, and local relationships

Source: Wright 1988: 40.

Fonte: WRIGHT, D. S.; **Understanding intergovernmental relations**. 3rd ed. Pacific Grove, CA: Brooks-Cole, p. 40, 1988.

Embora o modelo analítico de Wright (1988) não permita identificar as variáveis existentes nos relacionamentos intergovernamentais que produzam determinado padrão de arranjo do federalismo, podemos correlacioná-lo com as contribuições teóricas de Pierson (1995) quando ele nos aponta a necessidade de indagar sobre *who should do it?* ou “quem deve fazê-lo?”. Para o autor, no campo das políticas públicas, coexistem diferentes centros de poder atuando num mesmo espaço territorial, assim como inexistentes limites bem definidos de competência ou responsabilidades de cada nível de governo ou “unidades constituintes” da federação (PIERSON, 1995). Disso resulta a possibilidade de fragmentação nas políticas públicas seja pela ausência de ações das “unidades constituintes”, seja pela sobreposição de ações dos diferentes níveis de governo numa mesma política pública. O desafio que se coloca na gestão das políticas públicas, segundo Pierson (1995, p. 451), é justamente o equilíbrio dessas relações, na medida em que “[...] dada a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são, de forma frequente, modestamente coordenadas”.

Assim, dada a autonomia dos entes subnacionais aliada à capacidade de influenciar nos processos decisórios federais, os arranjos políticos e institucionais produzidos na esfera das relações intergovernamentais ganham importância ao mesmo tempo em que revelam o grau de interdependência e interação entre os níveis de governo. Nesse sentido, Grin, Ruiz; Cravacuore (2020, p. 50, tradução nossa), quando abordam a importância de identificar o padrão de relação intergovernamental em cada setor da política pública, com o conjunto dos atores e interesses envolvidos, nos adverte que:

[...] o jogo federativo depende de coalizões e induções das esferas superiores de poder, assim como de processos de coordenação intergovernamental que estimulam a adesão cooperativa dos governos subnacionais. Nesse sentido, as RIG são cruciais para implementar políticas públicas, gerar responsabilidade compartilhada, ajudar os governos subnacionais a cumprir suas demandas e evitar o jogo do empurra entre os entes.⁶⁰

A literatura nos aponta a existência de mecanismos formais, inclusive previstos em norma constitucional, ou informais para a operacionalização das interações entre os níveis de governo, nos níveis vertical e horizontal. Alguns desses mecanismos, identificados como a competição, coordenação, cooperação e coerção, estão presentes em graus variados em determinada política pública setorial. A forma como são operacionalizados tais mecanismos pode resultar em mudanças estruturais nas políticas sociais ou nas relações intergovernamentais que vão desde a centralização ou descentralização das competências para a execução das políticas públicas; novos arranjos nas competências decisórias sobre o formato e regulamentação das políticas públicas e até alterações nas competências fiscais dos entes federados.

2.2.1 Sob os enfoques da descentralização e coordenação

Iniciamos com a descentralização como mecanismo de organização das relações intergovernamentais no arranjo do federalismo. A descentralização é um conceito tão antigo quanto o próprio federalismo, pois remonta às discussões sobre a

⁶⁰ “[...] el juego federativo depende de coaliciones e inducciones de las esferas superiores de poder, así como de procesos de coordinación intergubernamental que estimulen la adhesión cooperativa de los gobiernos subnacionales. En este sentido, las RIG son cruciales para implantar políticas públicas, generar responsabilidad compartida, ayudar a los gobiernos subnacionales a cumplir sus demandas y evitar el juego de empuje entre los entes.” (GRIN; RUIZ; CRAVACUORE, 2020).

formação do Estado nos estudos clássicos de Tocqueville (com a ideia das organizações locais como expressão da virtude cívica na promoção de um bom governo) e de Madison (estudo das instituições como forma de evitar a tirania e as paixões atribuídas aos homens).

A questão central reside em equacionar, num determinado arranjo federativo, a distribuição do poder político, da autoridade administrativa e dos recursos fiscais entre os entes federados, garantindo que tanto o governo federal quanto os governos estaduais e municipais tenham assegurada a autonomia na esfera própria, sem que isso comprometa a consecução do projeto de desenvolvimento nacional (ALMEIDA, 1995).

Na abordagem teórica de Elazar (1987), o federalismo caracteriza-se pela “não centralização” em contraposição à ideia de descentralização. Segundo o autor, a descentralização implica uma hierarquia com poder a fluir do topo ou do centro (formato de uma pirâmide), que pode ser centralizado ou concentrado, enquanto a não centralização sugere uma dispersão constitucionalmente estruturada de poder entre muitos centros, sem a existência de um centro (formato de uma matriz federativa).

Contudo, a adoção da ideia de “não centralização” traz alguns limites para a análise do caso brasileiro: primeiro porque a ideia de um governo não centralizado se mostra bastante distante da realidade de heterogeneidade socioeconômica e política em que se assenta o federalismo brasileiro (SILVA; COSTA, 1995); e segundo porque o termo descentralização se tornou de uso difundido para representar os formatos e níveis diferentes que expressam as relações intergovernamentais e as estruturas políticas, econômicas e institucionais.

Ainda segundo Silva e Costa (1995), há dois grandes paradigmas vigentes acerca da descentralização. O primeiro é denominado pelos autores de descentralização diferenciadora, seletiva e fragmentadora, sendo hegemônico no plano político-ideológico do receituário neoliberal, com o propósito claro de “direção da ‘devolução’, à sociedade organizada, de recursos e de mecanismos de intervenção e controle, anteriormente detidos pela esfera estatal” (SILVA; COSTA, 1995, p. 278). O segundo é o da descentralização integradora que enfatiza a necessidade de buscar formas de reestruturação político-econômica, social e regional que articulem “a preservação dos espaços nacionais de forma renovada, cooperativa e menos autarquizante; (...) [e] a busca permanente de níveis superiores de equidade e de

desenvolvimento integrado” (SILVA; COSTA, 1995, p. 279).

No contexto da América Latina, o debate sobre a descentralização ganhou relevo concomitantemente ao processo de redemocratização dos países, no fim da década de 1980. A descentralização surgiu como uma promessa para equilibrar a balança entre a centralização e a autonomia dos entes federados, entre a concentração e a difusão de poder, ao mesmo tempo que manteria o vínculo entre o Estado-Nação e os governos subnacionais por meio do compartilhamento das autoridades expressas na forma das competências política, fiscal e administrativa. Os autores Grin; Ruiz; Cravacuore (2020, p. 23, tradução nossa)⁶¹ argumentam que

A descentralização surgiu então como uma possibilidade de pactuar acordos entre o nível central e as elites regionais em torno de uma agenda de redistribuição de poder que contém aspectos estruturais, mas teve suas particularidades em cada país. Este processo foi considerado uma resposta justaposta de governança democrática e reformas econômicas que juntas apoiariam a descentralização da autoridade política, das responsabilidades administrativas e dos recursos fiscais.

No campo das políticas públicas sociais, à medida que são implementadas, sob a ótica da descentralização, a dinâmica das relações intergovernamentais pode ser alterada. Segundo Watts (2006) pode ocorrer um desequilíbrio nas relações de interdependência e interação entre os níveis de governo quando as balanças da atribuição de receitas e fixação de competências dos entes subnacionais na gestão das políticas públicas sociais, pender em direção a uma ou outra dimensão. Isso porque, em regra, a atribuição de receitas tende a ser menos descentralizada, enquanto as competências administrativas tendem a ser mais descentralizadas e vislumbradas como “despesas”.

Nesse sentido, o compartilhamento das competências entre os entes federados na formulação e implementação de políticas sociais pode levar à ocorrência dos efeitos denominados por Obinger; Leibfried; Castles (2005) como *blame avoidance* (fuga de culpas) e *ratchet effect* (efeito catraca).

Segundo os autores, o efeito *blame avoidance* (fuga de culpas) ou jogo de empurra, ocorre em contextos de descentralização da decisão política com vários

⁶¹ “La descentralización surgió entonces como una posibilidad de pactar acuerdos entre el nivel central y las elites regionales en torno a una agenda de redistribución de poder que contiene aspectos estructurales, pero tuvo sus particularidades en cada país. Este proceso fue considerado una respuesta yuxtapuesta de gobernanza democrática y reformas económicas que juntas apoyarían la descentralización de la autoridad política, de las responsabilidades administrativas y de los recursos fiscales”. (GRIN; RUIZ; CRAVACUORE, 2020).

níveis de governo operando na formulação e provisão das políticas públicas. A operacionalização por meio de responsabilidades compartilhadas possibilita que o ônus político da tomada de decisão por um ente sobre o formato das políticas sociais, em especial em contextos de restrições de acesso ou cortes de transferências intergovernamentais, seja transferido para outros níveis de governo, principalmente para aqueles níveis mais próximos aos dos eleitores.

Com efeito, quando há compartilhamento das atribuições, sem a previsão clara das “regras do jogo”, torna-se mais difícil a responsabilização de um ente federado quando se implementam medidas de reforma ou até mesmo se extinguem políticas sociais, porque o cidadão não é capaz de identificar, com clareza, qual ente federado deve ser responsabilizado. Nesse sentido, os autores Obinger; Leibfried; Castles (2005, p. 43, tradução nossa) exemplificam o efeito *blame avoidance*:

A responsabilidade política pelos cortes de benefícios impopulares é mais difícil e assim - no agregado - mais baixo em sistemas políticos fragmentados. Uma estrutura estatal federal oferece oportunidades para trazer uma “redução por furto”, uma vez que o governo federal pode descarregar a culpa em níveis subordinados do governo; por exemplo, cortando as transferências para programas sociais geridos pelas unidades de nível inferior. As responsabilidades também podem ser transferidas para uma variedade de “terceiros” através da via regulamentar de substituição de unidades de nível inferior diretas com disposição obrigatória. Em geral, o federalismo fornece potencial para transferir a culpa entre diferentes níveis de governo e por ofuscar a responsabilidade política.⁶²

Por sua vez, o efeito *ratchet effect*, ou efeito catraca, pode ocorrer em contextos tanto de expansão quanto de retração das políticas sociais. Em casos de “austeridade permanente” (PIERSON, 1995)⁶³, quando a regra passa a ser a retração das políticas sociais, como vivenciado nos últimos anos no Brasil, o efeito *ratchet effect* pode servir como uma espécie de amortecimento no retrocesso pretendido por um dos entes nacionais, dada a falta de consenso entre os atores políticos tomadores de decisões para avançar nas ideias de reformulação das políticas públicas sociais,

⁶² “Political accountability for unpopular benefits cuts is harder to pin down and thus – in the aggregate – lower in fragmented political systems. A federal state structure provides opportunities for bringing about ‘retrenchment by stealth’, since the federal government can offload blame onto subordinate tiers of government; for example, by cutting transfers for social programmes run by the lower-tier units. Responsibilities may also be offloaded to a variety of ‘third parties’ via the regulatory route of replacing direct with mandatory provision. In general, federalism provides the potential for shifting blame across different levels of government and for obfuscating political accountability”. (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

⁶³ O estudo de Pierson (1995) demonstrou que o sucesso das medidas de retração das políticas sociais, implementadas no contexto dos EUA e Inglaterra, teria sido menor do que aquele almejado, mantendo intactos os pilares estruturantes dos sistemas de proteção social.

em especial aquelas de caráter negativo ou contracionista (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005). É o momento em que a implementação de mudanças se torna difícil ou demanda alto custo político, seja em razão do *statu quo* já alcançado institucionalmente na política setorial, o qual opera efeitos que se retroalimentam positivamente (*increasing returns*), seja por conta da posição dos novos atores institucionais, alçados à condição de *veto players*⁶⁴.

Daí a importância que Pierson (1995) e Obinger; Leibfried e Castles (2005) creditam ao conjunto dos novos atores institucionais ou “unidades constituintes” que, dotados de autonomia, passam a decidir sobre as próprias políticas públicas e a influenciar o formato das políticas públicas pretendidas pelo governo central, na esfera das relações intergovernamentais operadas nos níveis tanto horizontal quanto vertical.

Por sua vez, em arranjos descentralizados de competência administrativa, o instrumento da coordenação vincula-se à ideia de conjugação de esforços de integração, compartilhamento e decisões entre os níveis de governo, respeitando-se o campo da autonomia de cada ente federado. Como considerado por Pierson (1995, p. 458), a coordenação envolve “mais do que um simples cabo de guerra, as relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação”, ou seja, um processo negociado e contínuo de *shared decision making*.

A coordenação nas relações intergovernamentais pode ser compreendida, com suporte no estudo de Souza (2018), como a adoção de um conjunto de estratégias e instrumentos institucionais concebidos para a produção de um padrão regulado e uniforme de política pública. Trata-se de um processo a ser construído pela esfera mais ampla de poder (em regra, o nível federal) com a centralização de decisões e adoção de estratégias e recursos, com potencialidade para influenciar a dinâmica da implementação das políticas públicas e a convergência dos demais entes federados, levando a um patamar mais simétrico e cooperativo na gestão da política pública.

Em regra, a coordenação federativa no campo das políticas públicas opera tanto na formulação quanto na implementação. Ainda segundo Souza (2019), no

⁶⁴ Na literatura brasileira, Arretche (2002) explica que a autonomia dos entes federados decorre a potencialidade tanto de divergirem em relação ao desenho e implementação de políticas públicas propostas pelo ente de nível vertical superior quanto de se contraporem à alteração do *statu quo*, em especial quando os novos arranjos visam à reformulação das políticas públicas em moldes não convergentes com aqueles pretendidos pelos entes subnacionais, levando-os à posição de “*veto players institucionalizados*” nas arenas decisórias.

momento da formulação da política, podem participar diversos atores sociais, o que resultaria em conflitos que demandam mecanismos de coordenação mais complexos, a qual se faz necessária também na implementação da política.

Sendo assim a coordenação federativa pode operar-se em determinados níveis crescentes de interação entre os entes federados, que Peters (2004) classifica como: a) coordenação negativa quando envolve ações unilaterais e não é capaz de gerar instrumento de integração no desenho das políticas públicas; b) coordenação positiva quando envolve um conjunto de acordos e pactos de cooperação, ainda que os entes federados permaneçam com ampla autonomia e possibilidade de realização de seus próprios objetivos; c) integração de políticas quando envolve, além da coordenação, a possibilidade de definição conjunta pelos entes dos objetivos e desenho da política; d) desenho coletivo de políticas públicas que resta caracterizado quando há o desenvolvimento de estratégias que sobreponham as fronteiras governamentais e gerem acordos de integração política na busca de soluções mais amplas para os problemas sociais.

O desafio que se coloca é equilibrar, pela via da coordenação, as formas de cooperação e competição nas relações intergovernamentais para a consecução das políticas públicas, dado que ambas possuem dimensões positiva e negativa. Nesse sentido, Elazar (1987, p. 193) já advertia que “[...] todo sistema federal, para ser bem sucedido, deve desenvolver um equilíbrio adequado entre cooperação e competição, e entre o governo central e seus componentes”.

O governo central tem um papel relevante no desempenho da coordenação federativa, com a ressalva da necessidade de se observar a autonomia dos entes federados e a interdependência na execução das políticas públicas. Em contextos de assimetria socioeconômica e distintas capacidades técnicas dos níveis de governo, como ocorre no arranjo do federalismo brasileiro, o mecanismo de coordenação torna-se ainda mais importante para o equacionamento das questões que emergem dessas heterogeneidades, desde que realizado sob a perspectiva de “redes federativas” (ABRUCIO, 2005) e não sob uma hierarquia centralizadora.

2.2.2 Sob os enfoques da cooperação x coerção

Na relação do federalismo com o tipo ideal da cooperação, com suporte na literatura estrangeira, podemos afirmar que a denominada era do “federalismo cooperativo” teve predomínio entre os anos de 1930 a 1960, no contexto das federações tradicionais dos Estados Unidos, Canadá e Suíça. Demarcou um padrão dominante nas formas de interação entre os entes federados, cujo propósito era o de coordenar o exercício dos poderes distribuídos entre as várias “unidades constituintes” com poderes decisórios, em especial nas questões afetas às áreas de finanças e políticas sociais (WATSS, 2006). Ainda segundo Watts (2006, p. 204-205, tradução nossa), o argumento geral para o caráter cooperativo das relações intergovernamentais assentou-se na constatação de que:

[...] o desenvolvimento dentro de cada federação de uma economia interdependente e o crescimento do sentimento nacional, resultou, particularmente sob as pressões da depressão e da guerra, em ampla cooperação intergovernamental, especialmente no campo da legislação social e, pelo menos, dependência financeira parcial dos entes federados dos governos federais.⁶⁵

O padrão do federalismo cooperativo contrapõe-se ao federalismo interestado ou federalismo dual baseado na divisão vertical de poder em cada nível de governo que atua de forma independente na execução das políticas que lhe são atribuídas. Trata-se de um arranjo predominante na estrutura originária do federalismo norte-americano, tendo sido considerado uma concepção “fora de moda” (WATTS, 2006) até o advento do governo Trump e o realinhamento norte-americano às políticas internas e externas conservadoras e a retomada do caráter dual do federalismo.

Segundo Agranoff (2001), atribui-se a Grodzins (1966)⁶⁶ e Elazar (1962) a construção teórica do federalismo cooperativo, na condição de desdobramento da ideia de federalismo como pacto ou aliança, com base em estudos empíricos sobre agências públicas e seus gestores e de determinados programas federais, respectivamente, em relação aos quais a responsabilidade pela operacionalização

⁶⁵ “[...] the development within each federation of an interdependent economy, and the growth of national sentiment, had resulted, particularly under the pressures of the depression and of war, in extensive intergovernmental cooperation, especially in the field of social legislation, and at least partial financial dependence of the federated units upon the federal governments”. (WATTS, 2006).

⁶⁶ Embora a obra de Grodzins tenha sido publicada depois da de Elazar, ele próprio explica que o estudo foi coordenado pelo seu professor Morton Grodzins, que ficou conhecido como o principal mentor da teoria do federalismo cooperativo e teve sua obra publicada postumamente.

esteve partilhada entre os níveis de governo. Tornou-se difundida a metáfora culinária de Grodzins com a figura do *marble cake*, ou “bolo mármore”, para caracterizar as relações entre os níveis de governo que haviam deixado de operar com responsabilidades claramente separadas, como um *layer cake* (ou bolo de duas fases ou em camadas bem distintas), para atingir um estágio de sobreposição múltipla em razão do sistema de compartilhamento das atribuições entre os níveis federal-estadual-local, em que não se pode delimitar, com precisão, o início e fim de cada cor, tal como no *marble cake* (com formato das cores misturadas representando a mistura de competências entre os níveis de governo).

Considerando que o federalismo envolve, na sua essência, a divisão de poder entre os níveis de governo, é possível apreender que o caráter cooperativo demanda a previsão constitucional ou legal de responsabilidades executórias compartilhadas ou competências concorrentes e também as inteirações construídas pelos atores sociais na execução das competências compartilhadas. De acordo com Elazar (1987, p. 157, tradução nossa):

Os sistemas federais bem-sucedidos são caracterizados não apenas por seus arranjos constitucionais no sentido estrito da palavra, mas por sua permeação com o espírito do federalismo, que se manifesta no compartilhamento por meio de negociação, tolerância mútua e autocontenção na busca de objetivos, e uma consideração do sistema, bem como das consequências substantivas dos seus atos⁶⁷.

No Brasil, o desenvolvimento teórico sobre o federalismo cooperativo foi inaugurado com os estudos de Abrucio em coautoria com Costa (1998)⁶⁸ e de Arretche (2000)⁶⁹, como mecanismo regulador do exercício das competências comuns ou

⁶⁷ “Successful federal systems are characterized not only by their constitutional arrangements in the narrow sense of the word but their permeation with the spirit of federalism as manifested in sharing through negotiation, mutual forbearance and self-restraint in the pursuit of goals, and a consideration of the system as well as the substantive consequences of one’s acts”. (ELAZAR, 1987).

⁶⁸ Vale mencionar as seguintes obras que abordam o tema em questão: ABRUCIO, F.; COSTA, V. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. (Série Pesquisa, 12). ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. Editora Hucitec, 1. ed., São Paulo, 1998. ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. In: **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 39, Rio de Janeiro-RJ, 2005. ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. In: **Revista de Sociologia e Política**, n. 24/ junho 2005.

⁶⁹ Além das seguintes obras: ARRETCHÉ, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000. ARRETCHÉ, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, 2004; ARRETCHÉ, M. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. In: **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação SEADE, v. 15, n. 4,

concorrentes, baseado na consensualidade e corresponsabilidade entre os entes federados, tendo por objetivo evitar tanto a tendência de centralização dos poderes decisórios na esfera federal quanto formas muito díspares na provisão dos serviços sociais que são agravadas pela assimetria própria do nosso federalismo fundado na separação entre jurisdições ricas e pobres (ARRETCHE, 2012).

Para os mecanismos de operacionalização da coordenação federativa, Machado e Palotti (2015) elencam quatro instrumentos: a) previsão constitucional ou legal de garantias e constrangimentos que definem limites ou obrigações que moldam a margem de discricionariedade dos entes subnacionais na implementação das políticas sociais⁷⁰; b) incentivos decorrentes de transferências condicionadas para a indução dos entes subnacionais a um alinhamento com as prioridades estabelecidas pelo governo federal; c) compartilhamento de decisões operacionais nas comissões intergovernamentais⁷¹; d) parcerias voluntárias e consórcios intergovernamentais.

Para Almeida (2001, p. 30), o caráter cooperativo no arranjo do federalismo brasileiro pressupõe a colaboração entre os entes políticos, com boas doses de negociação para alcançar os objetivos pretendidos, dada a “ausência de delimitação clara nos âmbitos de autoridade e de responsabilidade das esferas de governo e à consequente possibilidade de ação conjunta e coordenada entre elas”.

De modo que no campo das políticas públicas sociais, a cooperação demanda processos reais, contínuos e dinâmicos de negociação, barganha e indução entre os entes federados com o propósito de gerar consensos comuns, respeitando a autonomia dos governos subnacionais. Em outras palavras, reafirma o propósito do arranjo do federalismo de preservar a unidade na diversidade. Um arranjo inovador, no campo da cooperação federativa, é a instituição de sistemas nacionais de políticas públicas, com arenas federativas de pactuação, tal como o Sistema Único de Assistência Social, que será objeto de aprofundamento teórico em capítulo adiante.

Por sua vez, ao resgatarmos a dimensão da autoridade inclusiva (*inclusive authority*), de Wright (1988), podemos correlacioná-la com a categoria desenvolvida

dez. 2001. ARRETCHE, M. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Fiocruz, 2012.

⁷⁰ Podemos mencionar como exemplo a vinculação orçamentária obrigatória para as áreas da educação e saúde, com a definição de patamar mínimo de investimentos de 18% para União e 25% para estados e municípios na área da educação. Para a política de Assistência Social, não há vinculação orçamentária obrigatória.

⁷¹ Por tratar-se do campo empírico da pesquisa será abordado de forma mais detalhada em capítulo próprio.

por Kincaid (2008) do federalismo “coercivo” no campo das políticas públicas.

Segundo Kincaid (2008), desde a década de 1970, no contexto norte-americano, tem sido observada uma tendência de transposição do federalismo cooperativo ou colaborativo (que se iniciou na década de 1930) para um arranjo de federalismo denominado “coercivo”, convivendo paradoxalmente com características substanciais do federalismo cooperativo. Isso porque, segundo Watts (2006), com o amadurecimento do estado-providência norte-americano as relações intergovernamentais colocaram-se entre as iniciativas dos republicanos de controle e limite do tamanho do estado social e as ações dos democratas para fazer uso dos centros de poder locais como forma de resistência à retração, em especial no campo das políticas sociais.

Na definição de Kincaid (2008, p. 10, tradução nossa), o caráter coercivo do federalismo norte-americano é assim atribuído:

[...] porque as principais práticas políticas, fiscais, estatutárias, regulamentares e judiciais implicam imposições de muitos ditames federais (isto é, do governo nacional) aos governos estaduais e locais. [...]

O federalismo coercivo envolveu uma mudança na formulação de políticas federais, dos interesses dos lugares (isto é, governos estaduais e locais) para os interesses das pessoas (isto é, eleitores e grupos de interesse), tornando assim o governo federal parecido mais do que nunca com um governo verdadeiramente nacional.⁷²

O governo central detém poderes legislativos mais ampliados em relação aos demais entes federados, assim como expressivo poder de gasto público frente aos demais, o que lhe assegura atuar de forma unilateral tanto na esfera da formulação e regulamentação quanto no financiamento de políticas públicas, programas ou projetos. E esse predomínio central tanto pode ser apreendido no contexto de universalização de direitos sociais quanto de focalização e seletividade.

No contexto norte-americano, com a crise fiscal da década de 1970 que resultou no corte de recursos orçamentários, o governo federal adotou uma série de medidas que alteraram substancialmente as relações intergovernamentais. Segundo

⁷² “[...] because major political, fiscal, statutory, regulatory, and judicial practices entail impositions of many federal (i.e., national government) dictates on state and local governments. (...) Coercive federalism has involved a shift in federal policy-making from the interests of places (i.e., state and local governments) to the interests of persons (i.e., voters and interest groups), thus making the federal government much more like a truly national government than ever before”. (KINCAID, 2008).

Kincaid (2008), tais medidas foram desde práticas de preempção federal com o deslocamento total ou parcial de poderes ou competências exercidos pelos estados por uma lei federal⁷³; programas não financiados inteiramente pelo governo federal com a imposição de gastos aos governos estaduais e locais; opção por investimentos focalizados em políticas sociais como os programas de transferência de renda direta aos cidadãos⁷⁴; e o desmantelamento de estruturas burocráticas federais que funcionavam para fomentar a cooperação nas relações intergovernamentais.

Nos países em que a legislação federal promove uma atribuição maior de responsabilidades administrativas aos entes subnacionais, em especial àquelas relacionadas às políticas sociais, as transferências financeiras do ente federal para os demais níveis de governo, dada sua superioridade financeira, podem gerar desequilíbrios nas relações intergovernamentais, com prevalência do ente federal na condução desse processo. Um dos aspectos atribuídos à transposição do caráter de federalismo cooperativo para coercivo reside justamente na alteração da forma de distribuição dos recursos financeiros entre os entes federados. De acordo com Watts (1998, p. 118, tradução nossa) “(...) uma reapreciação do federalismo tem sido ocasionada pela crise fiscal que afeta as relações entre governos nacionais e estaduais, pelo *off-loading* de responsabilidades nos estados, e por padrões de preempção federal e federalismo coercitivo”.⁷⁵

Algumas das estratégias coercivas apontadas por Kincaid (2008), em contexto de ajuste fiscal, também podem ser apreendidas no atual contexto do federalismo brasileiro, conforme buscaremos descrever nos capítulos seguintes. Assim, num esforço de síntese das abordagens teóricas, no Quadro 4, busca-se correlacionar as ideias desenvolvidas por Elazar (1987), Pierson (1995), Obinger et al. (2005) e Kincaid (2008), na relação de reciprocidade do federalismo e das políticas sociais, norteadora da análise no contexto brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988.

⁷³ Kincaid (2008, p. 14) cita como exemplo de preempção federal, a publicação da Lei de Autorização da Defesa Nacional, em 2006, que permite ao presidente federalizar (ou assumir o comando) da Guarda Nacional de qualquer estado, sem o consentimento do governador no caso de constatação de situação de gravidade/catástrofe natural ou provocada por ação humana.

⁷⁴ Kincaid (2008, p. 12) menciona que quase 2/3 das transferências federais para os governos estaduais e locais passaram a ser feitas na forma de pagamentos a indivíduos, via de regra, na modalidade de assistência social, em detrimento de transferências para cofinanciamento de políticas envolvendo infraestrutura, educação, desenvolvimento econômico e administração governamental.

⁷⁵ “(...) a reappraisal of federalism has been occasioned by the fiscal crisis affecting the relations between national and state governments, by the off-loading of responsibilities onto the states, and by patterns of federal preemption and coercive federalismo”. (WATTS, 1998).

Quadro 4 - Relação de reciprocidade entre federalismo e políticas sociais. Mecanismos de operacionalização das relações intergovernamentais.

Federalismo	↔	Políticas sociais
Autonomia	↔	Interdependência
↓	↓	↓
coordenação: adesão	cooperação: colaboração	coerção: imposição vertical
↓	↓	↓
<p>Demanda mecanismos de <i>negociação, barganhas e incentivos</i> (do nível de governo geral para local)</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p>Avaliação dos custos-benefícios tanto operacionais quanto eleitorais e financeiros para implementação.</p>	<p>Demanda a <i>previsão de regras ou arranjos</i> que garantam a operacionalização.</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p>E <i>compartilhamento</i> das responsabilidades, inclusive dos investimentos sociais.</p>	<p>Demanda <i>alterações legislativas/constitucionais</i> que reforcem o poder político do ente federal</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p><i>Concentração</i> do poder fiscal nas políticas sociais com interferência no conteúdo/seletividade e gasto público.</p>
↓	↓	↓
<p>Produz <i>novos atores institucionais</i> capazes de ter opções próprias de implementação de políticas sociais ou de influenciar o formato e a implementação das políticas pretendidas pela esfera mais ampla de poder.</p>	<p>Produz <i>dilemas de decisão conjunta</i> que devem ser considerados e incorporados nas decisões sobre o formato das políticas sociais, levando em conta as necessidades e interesses de cada nível de governo.</p>	<p>Produz medidas do tipo <i>top down</i> na formulação/implantação /financiamento das políticas sociais</p>
↓	↓	↓
<p>Pode gerar efeitos como:</p> <p>* <i>blame avoidance</i> ou fuga de responsabilidade.</p>	<p>Pode gerar efeitos como:</p> <p>* os <i>vetos players</i> na tomada de decisão conjunta;</p> <p>* dificuldade de <i>accountability</i>;</p>	<p>Pode gerar efeitos como:</p> <p>* Preempção federal;</p> <p>* Focalização/seletividade nas políticas públicas;</p> <p>* <i>ratchet effect</i></p>

Fonte: a autora.

2.3 POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL E O ARRANJO *SELF-RULE PLUS SHARED RULE* NA VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 inaugurou a federação triádica, com a previsão da União, estados e municípios como entes federados dotados de autonomia política, fiscal e administrativa – ao menos formalmente. As regras sobre as competências legislativa, fiscal e administrativa dos entes da federação restaram delineadas de forma exaustiva pela norma constitucional, sem muita margem de espaço para iniciativas próprias.

No que diz respeito à competência legislativa dos entes federados, a mesma restou desenhada na forma privativa e concorrente. O artigo 22 da Constituição Federal traz em seus vinte e nove incisos, a relação das matérias como sendo de competência privativa da União para legislar, o que confere ao ente federal um papel preponderante em relação aos demais entes federativos.

Aos Estados-membros, o artigo 25 da Constituição estabelece que são reservadas as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição Federal. Trata-se de uma regra que segundo Moraes (2007) tem previsão em todas as constituições desde a República, com a finalidade de garantir a preservação da autonomia dos Estados-membros em relação à União.

E o artigo 30 da CF/1988 estabelece que aos Municípios competem legislar sobre assuntos de interesse local. De modo que o maior leque de matérias de competência exclusiva está a cargo da União com pouco espaço para o exercício da competência residual dos Estados (artigo 25 da CF/1988) dado o nível de detalhamento da norma constitucional. Já em relação à competência legislativa concorrente⁷⁶, a mesma restou delimitada às esferas da União e dos Estados e Distrito Federal, tal como prevista nos dezesseis incisos do artigo 24 da CF/1988.

No tocante a competência administrativa dos entes federativos, a Constituição Federal atribui doze áreas de competência comum⁷⁷ aos entes federados e Distrito Federal (artigo 23), dentre as quais a Assistência Social, nas quais a União, estados,

⁷⁶ No exercício da competência legislativa concorrente ou não cumulativa, a atuação de um ente federado exclui a do outro, de maneira que, na hipótese da União legislar sobre determinado assunto elencado no art. 24 da CF/1988, exclui a possibilidade de atuação dos estados e Distrito Federal que não podem legislar de forma contrária à norma geral publicada pela União, apenas em sentido complementar.

⁷⁷ No exercício da competência comum ou cumulativa, a atuação de um ente federado não exclui a responsabilidade dos demais entes na consecução dos objetivos comuns relacionados aos temas elencados no art. 23 da CF/1988.

Distrito Federal e municípios devem atuar em regime de cooperação para atingir o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (artigo 21 e parágrafo único). A provisão das políticas sociais foi orientada por uma forte diretriz descentralizadora e um rol significativo de competências compartilhadas ou concorrentes entre os entes federados.

Para autores como Arretche (2009, 2012) e Abrucio (2005), o Brasil é considerado um dos países mais descentralizados nas experiências mundiais e isso tem relação direta com a estrutura federativa concebida na CF/1988, dada a parcela de participação dos entes subnacionais na arrecadação e no gasto público, na extensão das competências para a execução das políticas públicas e principalmente pelo *status* de ente autônomo conferido aos municípios.

No tocante ao conceito de descentralização no arranjo das políticas públicas brasileiras, Arretche (2009) faz a distinção entre a autoridade decisória para regular e formular políticas sociais (*policy decision-making*) e a autoridade executória das políticas sociais (*policy-making*). Tal diferenciação conceitual mostra-se importante na análise da dinâmica das relações intergovernamentais na esfera da descentralização da gestão das políticas públicas sociais. Assim, segundo a autora, a Constituição Federal de 1988 preconizou a descentralização da competência para a execução das políticas sociais, sem perder o caráter concentrador da competência legislativa da União. Em outras palavras, não retirou do ente federal a centralização decisória na regulamentação das políticas sociais, deixando a execução a cargo dos demais governos subnacionais.

De maneira que a descentralização na gestão das políticas sociais, tal como prevista na Constituição de 1988, precisa ser compreendida sob duas vertentes: a da ampla autonomia da esfera federal para legislar sobre políticas sociais e, por consequência, estabelecer as regras de execução das competências administrativas; e a da ampla capacidade executória das políticas sociais pelos entes subnacionais, ainda que formalmente. A centralização da *policy decision-making* na esfera da União tem a potencialidade de garantir a unidade nacional e a capacidade de redução das desigualdades territoriais existentes entre os entes subnacionais.

Se, de um lado, há o caráter inovador da forte diretriz descentralizadora na execução das atribuições (*policy-making*) como um elemento de ruptura em relação ao período centralizador do governo militar, de outro, verificou-se um processo de continuidade da trajetória do papel da União na regulação das políticas sociais ou na

capacidade decisória sobre o desenho das políticas sociais, herança advinda da década de 1930, ainda na era do governo de Getúlio Vargas, e reafirmada na CF/1988.

Dadas as inovações da Constituição Federal de 1988, num contexto de democratização, proposta de universalização dos direitos sociais e forte diretriz descentralizadora, emergiram novos padrões de relações intergovernamentais que podem ser compreendidos levando em conta quatro momentos conjunturais, a seguir elencados (descentralização caótica/*blame avoidance*; do tipo *inclusive authority*; do tipo *overlapping authority*; retorno ao tipo *inclusive authority*), os quais moldaram as “regras do jogo”, os interesses de grupos e a capacidade administrativa e financeira dos entes federados.

2.3.1 O contexto pós-promulgação da Constituição Federal de 1988: descentralização caótica e *blame avoidance*

O período imediatamente posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 foi marcado pela descentralização das competências fiscal e administrativa, contudo desprovida de qualquer delimitação sobre o papel dos entes federados nas responsabilidades compartilhadas no campo das políticas sociais, deixando tal tarefa a cargo da edição de lei complementar.

Retomando o conceito de *blame avoidance* (fuga de culpas), de Obinger; Leibfried e Castles (2005), temos que esse período foi marcado pela ausência da definição clara das “regras do jogo”⁷⁸, o que acabou por gerar problemas de fragmentação, sobreposição de ações, impossibilidade de *accountability*, de *blame avoidance* ou jogo do empurra (Camargo, 1999; Affonso, 2000; Abrucio, 2005b).

Com o término do modelo “unionista-autoritário” (ABRUCIO, 1998) e do predomínio da centralização dos recursos políticos, financeiros e administrativos no governo federal, vigentes no período militar, ocorreu um processo de transformação das relações intergovernamentais na provisão das políticas públicas sociais, de início pautado pela ausência de definição das responsabilidades de cada ente federado na provisão das competências concorrentes e na diminuição dos recursos orçamentários da União.

⁷⁸ No sentido compreendido por Immergutt (1996) como um conjunto de procedimentos legais que geram incentivos aos comportamentos dos atores e igualmente recomendado por Pierson (1995).

Entre os estudiosos da temática, como Arretche (2000, 2001, 2005), Abrucio; Costa (1998), Bercovici (2002) e Cavalcante (2011), há consenso que o período imediatamente pós-promulgação da Constituição foi marcado pela fragmentação na gestão das políticas públicas com potencialidades de agravamento das assimetrias e desigualdades inter-regionais e intrarregionais, visto que o repasse das funções, responsabilidades e recursos, por si só, não se mostrou suficiente para superar as desigualdades e dificuldades na prestação de bens e serviços sociais à população.

Os autores Abrucio; Costa (1998, p. 35) consideram que se tratou de um momento de ruptura crítica com a instauração do federalismo de caráter “estadualista”, baseado na ascensão e fortalecimento dos governos estaduais; no repasse dos custos financeiros estaduais à União, ao mesmo tempo que ocorria o enfraquecimento da União em termos fiscais e políticos. Os estados buscavam desvincular-se da obrigação de assumir responsabilidades na provisão de políticas sociais para além daquelas expressamente determinadas pela Constituição Federal de 1988. Simultaneamente, crescia a municipalização na provisão das políticas sociais.

As relações intergovernamentais assumiram uma dinâmica de caráter predatório no trato entre estados e União, competitiva entre os estados e não cooperativo e individualista entre estados e municípios e entre os próprios municípios. Tal padrão de relações intergovernamentais aproxima-se do modelo *coordinate authority* (WRIGTH, 1988), com a ressalva de que o caráter individualista dos entes municipais na provisão de políticas públicas não ocorreu em razão da provisão de responsabilidades específicas, mas por conta da *blame avoidance* praticada pelos níveis federal e estadual. Esse modelo foi superado somente no governo de FHC, na metade da década de 1990.

De maneira que na esfera da gestão das políticas sociais, o processo caracterizou-se por uma “descentralização por ausência”⁷⁹ (ARRETCHÉ, 1996, p. 64) com a transferência de recursos anteriormente centralizados na esfera federal para os entes subnacionais, com ênfase nos governos municipais na provisão dos serviços

⁷⁹ Segundo a autora: “A medida combina o esforço de induzir uma descentralização por ausência (forçar a elevação da participação dos níveis subnacionais pela ausência de recursos do governo federal) e o de reduzir o gasto público da União”.

sociais⁸⁰, que ficou conhecida como municipalização dos serviços sociais, porém com absoluta ausência de detalhamento das competências comuns, coordenação e cooperação na relação entre os entes federados.

Como narra Abrucio; Costa (1998), o contexto pós-redemocratização esteve marcado por uma extrema desigualdade nas condições políticas, econômicas e de capacidade administrativa dos entes municipais, o que tornava desafiador o cumprimento do preceito constitucional de descentralização da gestão das políticas sociais para as esferas de governo local, com garantia de condições igualitárias de acesso às políticas públicas sociais por todos os cidadãos brasileiros.

Partiu-se de uma estrutura decisória, administrativa e de financiamento das políticas sociais centralizadas no governo federal e norteadas pelos mecanismos da “cidadania regulada”⁸¹ (SANTOS, 1987) ou de relações clientelistas tradicionais, ofertadas por intermédio de órgãos e agências federais⁸² e operacionalizadas por redes que interligavam o governo federal, elites regionais, governo local e entidades filantrópicas, religiosas ou leigas que prestavam serviços sociais, em especial na saúde e assistência social. Essa estrutura das políticas federais foi marcada, segundo Almeida (2008, p. 8), pela prática de ações fragmentadas e superposição de programas, ineficiência do gasto social, clientelismo e regressão na distribuição dos benefícios e serviços sociais.

Nesse contexto, os municípios viram-se impelidos, a despeito de possuir ou não a mesma capacidade técnica, financeira e humana, a dar cabo da execução local de serviços de atenção básica, inicialmente nas áreas da saúde e educação, conforme narram Franzese; Abrucio (2009, p. 32):

Em um primeiro momento, o resultado dessa combinação institucional com um contexto de endividamento e crise fiscal foi a participação dos estados em políticas financiadas pela União, eximindo-se da responsabilidade de investimento, considerando que estavam constitucionalmente

⁸⁰ No momento de elaboração da Constituição Federal de 1988, o conceito de descentralização ganhou ares de municipalização, com a ideia de que a descentralização das políticas públicas para os municípios permitiria maior participação na formulação e implementação das políticas públicas, além do controle social.

⁸¹ Entendida, conforme o próprio autor põe na obra que se tornou uma referência para a discussão da trilogia dos direitos civis, políticos e sociais no país, como “[...] o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se [sic], não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas em lei*” (SANTOS, 1987, p. 75).

⁸² Como o INAMPS, Fundação Nacional da Saúde, Legião Brasileira de Assistência – LBA; Banco Nacional de Habitação – BNH, Planasa, FAE-FNDE, entre outros.

“desobrigados”. O governo federal, de seu lado, sentindo a perda de recursos ocasionada pela descentralização fiscal, “procurou transformar a descentralização em um jogo de repasse de funções, intitulado à época de operação desmonte”.

Segundo já advertia Pierson (1995), no campo das políticas públicas sociais, a ausência de previsão normativa clara sobre as regras de atribuições de cada um dos entes federados pode resultar tanto na inércia das ações governamentais quanto na sobreposição das ações nos diferentes níveis de governo. O que se verificou foi justamente o efeito *blame avoidance* entre os níveis de governo federal e estadual, resultando num “jogo de empurra” aos entes municipais na provisão das políticas sócias, sem a coordenação por parte do ente federal e sem a cooperação dos níveis federal e estadual, capaz de favorecer uma competição desordenada entre os níveis de governo.

Além disso, no estudo de Arretche (2000) sobre o redesenho do sistema de proteção social e os determinantes da descentralização das políticas sociais na década de 1990, restou evidenciado que o processo de descentralização não se mostrou nem homogêneo nem espontâneo. Tomando o arranjo do federalismo como dimensão explicativa das peculiaridades brasileiras, a análise do processo de descentralização das políticas sociais combinou variáveis do tipo estrutural (capacidades econômica, fiscal e administrativa dos entes federados) com variáveis do tipo institucional (desenho constitucional, engenharia operacional e legado de políticas anteriores), para aferir o alcance, a extensão e o sucesso da descentralização das políticas sociais em sua relação direta com o papel desempenhado pelo governo federal (no que diz respeito à estrutura tanto de incentivos quanto de implantação de regras de operação para a efetiva adesão pelo ente subnacional). Assim, Arretche (2000, p. 57) salienta:

A existência de uma estratégia de indução eficientemente desenhada e implementada – o que supõe que o nível de governo interessado tenha disposição e meios econômicos e administrativos para tal – é um elemento central desta estrutura de incentivos, na medida em que associada a requisitos ou exigências postos pela engenharia operacional de cada política, pelas regras constitucionais que normatizam a sua oferta e pelo legado das políticas prévias – fatores estes cujo comportamento varia para cada política – constituem elementos importantes da decisão local pela assunção de competências de gestão de políticas públicas.

Portanto os anos iniciais da redemocratização, com a promessa de universalização do acesso aos serviços sociais e ampliação dos direitos sociais⁸³ culminou no adensamento das heterogeneidades fundantes do nosso federalismo, acrescidas das disparidades que se fundam os municípios, com distintas capacidades políticas, técnicas, administrativas e fiscais, ainda que formalmente considerados como entes autônomos e responsáveis pela provisão de bens e serviços sociais.

2.3.2 O período de 1995 a 2004: adoção do modelo *inclusive authority*

O segundo momento inicia-se na metade da década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso, num contexto de disputa por duas agendas em relação às políticas sociais: de um lado, a perspectiva universalista que orientou os trabalhos de elaboração da Constituição Federal de 1988, como resgate da dívida social herdada do regime militar, cuja proteção social esteve alicerçada à ideia de acesso a direitos sociais pela via da cidadania regulada. De outro, a perspectiva minimalista que defendia a subordinação da política social à política macroeconômica que, por sua vez, pregava a necessidade de (auto)ajuste fiscal e focalização das provisões sociais na parcela da população mais vulnerável.

Diante da estabilização da moeda e controle inflacionário com o êxito do Plano Real, que teve o significado de uma “conjuntura crítica” na esfera política e econômica do país, houve o fortalecimento político do governo federal alinhado ao paradigma da liberalização econômica. Assim, saiu-se vitoriosa a perspectiva minimalista com as propostas de estabilização monetária, ajuste fiscal e redução do tamanho do Estado.

De maneira que as relações intergovernamentais na provisão das políticas públicas sociais têm como pano de fundo um governo federal alinhado à ideia de restrição da universalização das políticas sociais, com a focalização de bens e serviços sociais às pessoas em situação de pobreza e privatização da parte rentável das políticas sociais, em especial saúde e educação. Em outras palavras, teve início um governo de contrarreforma ao projeto de edificação de um sistema de proteção social universal e equitativo desenhado na Constituição Federal de 1988.

⁸³ Kerstenetzky (2012) elenca como políticas sociais implementadas no período de 1988-1994: Sistema Único de Saúde – SUS (1990); regulamentação e implementação da previdência rural (anos de 1991 e 1992); Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993); Criação do Fundo Social de Emergência (1994).

O período foi marcado, ainda, pela priorização da agenda de regulação dos impostos, com a ampliação da carga tributária que não exigia a partilha com os demais entes federados⁸⁴, como as contribuições sociais, além da retenção de recursos orçamentários destinados aos estados e municípios com a criação do Fundo Social de Emergência⁸⁵ com forte impacto nas receitas financeiras dos entes subnacionais, em especial dos estados e municípios que mais dependiam das transferências constitucionais, além da definição de patamares mínimos de investimento e prioridade dos gastos dos governos subnacionais, em especial na saúde e educação.

Ainda na seara das políticas sociais, o governo federal, fazendo uso da capacidade de *policy decision-making*, deu ênfase ao processo de regulação⁸⁶ e coordenação federal das políticas públicas sociais, cuja *policy-making* continuou na trajetória de descentralização aos demais entes federados, com foco na gestão municipal para a implementação das políticas sociais em nível nacional e com padrões homogêneos.

Tal processo pode ser compreendido sob dois aspectos: pela centralização na regulação⁸⁷ (caráter de continuidade da trajetória) e pela descentralização na provisão das políticas sociais (momento de ruptura), com ênfase na coordenação vertical entre os níveis de governo. Tratou-se, assim, de uma descentralização com forte regulação federal. O papel de coordenação da União foi preponderante na segunda metade da década de 1990, com centralidade do governo federal (capacidade normativa, financeira, política e de informações) na produção de decisões sobre o desenho das políticas públicas sociais a serem implementadas notadamente pelos governos municipais.

No que diz respeito à indução na municipalização da gestão das políticas

⁸⁴ Segundo Melo (2005), o aumento da carga tributária de impostos não sujeitos à partilha, no período de 1994 a 2002, cresceu de 24% para 34% do PIB; e a parcela de contribuições sociais na receita federal cresceu de 11% para 49%, no mesmo período.

⁸⁵ O Fundo Social de Emergência instituído inicialmente no governo de Itamar Franco foi sendo reeditado ao longo dos governos, com alterações na denominação para Fundo de Estabilização Fiscal – FEF e, na atualidade, DRU. Tornou-se um instrumento para a estabilização econômica pela via do superávit fiscal, por meio da retenção prévia de percentuais do total da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União que seriam redistribuídos com os demais entes federados.

⁸⁶ Arretche (2009) traça um rol de legislações aprovadas nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, com foco na regulação de impostos, de políticas e de gastos dos governos subnacionais.

⁸⁷ Grin; Santos; Abrucio (2020) denominam de “recentralização” na dimensão administrativa, por meio da definição de regras sobre a forma de implementação das políticas públicas e normas restritivas sobre a forma de execução do “gasto público”, afetando a autonomia dos entes subnacionais, quando comparada com a forma originalmente prevista na CF/1988.

sociais, foram adotadas diversas estratégias *top-down*⁸⁸, elencadas por Arretche (2002, p. 46) como a “aprovação de emendas à Constituição, portarias ministeriais, estabelecimentos de exigências para efetivação das transferências federais, desfinanciamento das empresas públicas”, além da previsão de incentivos orçamentários federais (repassados na modalidade fundo a fundo⁸⁹), e da escolha de instrumentos de coordenação, pactuação e implementação de arranjos institucionais, visando assegurar padrões nacionais uniformes e integrados na oferta de serviços públicos.

As estratégias também foram diferenciadas para cada política setorial, partindo de estruturas prévias já instaladas no período do regime militar com capacidades técnicas bastante distintas e, por consequência, com resultados diferentes ao longo dos anos na formulação e implementação das políticas sociais. Herdou-se uma burocracia federal instalada nos municípios desde a era Vargas, com o Estado nacional-desenvolvimentista e suas políticas sociais⁹⁰.

Segundo Almeida (2008), na metade da década de 1990, completou-se o processo de municipalização na provisão dos serviços sociais, com ênfase na atenção básica à saúde, ao ensino fundamental e à assistência social com programas de transferência de renda direta: BPC, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás (estes três últimos serão transformados no programa Bolsa Família no governo Lula), Erradicação do Trabalho Infantil e Agente Jovem.

Esse conjunto de medidas adotadas pelo governo federal que resultou na forte centralização da *policy decision-making* possibilitou o segundo passo, qual seja, a forte descentralização das políticas públicas – não só de implantação, mas da própria gestão -, em níveis significativos de restrição da autonomia dos entes subnacionais. Nesse sentido, tal período alinha-se ao modelo de *inclusive authority* (WRIGHT, 1988), visto que o governo federal manteve sua autoridade de *policy decision-making* prevalente na relação com os entes subnacionais, com capacidade de determinar a

⁸⁸ Ou do tipo “de cima ou do centro para baixo”. Aqui compreendido como uma execução hierarquizada de políticas públicas decididas pelo e no centro.

⁸⁹ A engenharia institucional dos fundos públicos ligados às políticas sociais, inaugurados nas áreas da Saúde e Educação e somente na Assistência Social em 2005, possibilitou a quebra dos padrões clientelistas na destinação de recursos federais aos estados e municípios, anteriormente determinada por relações partidárias e sem critérios claros e universais.

⁹⁰ Arretche (2000) traçou um importante resgate histórico do legado das políticas sociais herdadas do regime militar, o qual será abordado mais adiante, quando tratarmos especificamente da política de Assistência Social.

forma como se daria a *policy-making* no processo de descentralização das políticas públicas sociais.

Por sua vez, os estados, num contexto de forte crise financeira e resgate das dívidas estaduais pela União, tiveram enfraquecido o comportamento predatório em relação aos estados vizinhos. No campo da regulação federal, a lei da renegociação das dívidas dos estados e Distrito Federal (Lei nº 9.496/1997) e a lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) instituíram novos padrões nas relações intergovernamentais entre estados e União, devido às imposições de redução da possibilidade de endividamento dos entes federados, à restrição de níveis de despesas na rubrica de gastos com pessoal, ao controle de renúncia da receita, a critérios para transferências voluntárias e ao maior grau de transferência da informação fiscal.

Abrucio; Franzese e Sano (2013) ressaltam que, no período de 1995 a 2006, os estados relegaram as atividades de coordenação ou cooperação com os entes municipais, na provisão de políticas sociais, por avaliarem que tais ações demandariam gastos num contexto de crise fiscal. Os estados nas suas relações com os municípios passaram a atuar sob o juízo de ponderação expresso em três possibilidades: não atuar em favor da colaboração intergovernamental (em especial em municípios com representantes políticos adversários); atuar apenas em locais com maioria governista; ou apoiar iniciativas de maneira informal para evitar o compromisso duradouro e o ônus político em caso de rompimento.

É possível relacionarmos tais estratégias adotadas pelos entes estaduais, num processo de continuidade ao período imediatamente posterior à promulgação da CF/1988, com o mecanismo de *blame avoidance* identificado por Obinger *et al.* (2005) nos momentos de redução do tamanho do Estado de bem-estar social. E, no caso brasileiro, a continuidade do jogo do empurra tornou-se possível, para além da questão do ajuste fiscal nos estados, com a permanência na indefinição das competências comuns previstas constitucionalmente aos entes subnacionais. Os estados interpretaram a ausência de regras claras como uma desobrigação constitucional para assumir, diretamente, a gestão e o financiamento das políticas públicas sociais.

Já os municípios assumiram inúmeras provisões sem necessariamente contar com capacidade econômica, estrutura administrativa e técnica para o desempenho das novas funções. Essa homogeneização na descentralização não apenas da

execução, mas da própria gestão das políticas públicas, sem considerar as assimetrias locais aprofundou as desigualdades regionais. É consenso na literatura, como em Arretche (1996); Palotti (2009); Franzese e Abrucio (2009); Ribeiro (2013) e Lopreato (2021), que essa sistemática de descentralização, sem levar em conta as diversidades locais (de dependência econômica, falta de capacidade administrativa e gerencial) resultou num processo não simultâneo e sem a mesma extensão ou padrão de uniformidade na implementação das políticas públicas setoriais.

De outro lado, Franzese; Abrucio (2009) sustentam que em decorrência do processo de transferência dos recursos fiscais e da própria gestão das políticas públicas sociais para o nível municipal, a despeito da insuperável heterogeneidade de parte expressiva dos entes municipais, também promoveu-se alteração na relação intergovernamental entre União e municípios. A ampliação do papel dos entes municipais fez com que esse nível de governo ganhasse relevância nos processos decisórios, nas rodadas de negociações e no próprio resultado das políticas públicas sociais. E de acordo com Franzese; Abrucio (2009, p. 41): “Esse fortalecimento cria limitações para uma nova ação federal unilateral que pretenda alterar o desenho da política pública”.

Como síntese desse período de governo, marcado pela coordenação federal, são atribuídos alguns dos resultados positivos na provisão de políticas sociais: sistemas nacionais de avaliação das políticas de educação e políticas de universalização do ensino fundamental; criação do FUNDEF; aprovação do Estatuto da Cidade; implantação do benefício socioassistencial de amparo à pessoa idosa ou com deficiência – BPC; programas de transferência condicionada de renda, nesse momento de caráter fragmentado; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Fundo de Combate à Pobreza, além de ações na saúde como o Programa Saúde da Família e Programa de Agentes Comunitários da Saúde; Piso de Atenção Básica à Saúde (KERSTENETZKY, 2012; ARRETCHÉ; MARQUES; FARIA, 2019).

Almeida (2008) também traz alguns indicadores das mudanças alcançadas com as políticas sociais implementadas no período de 1992 a 2002, como a redução do índice de analfabetismo, com maior ênfase no analfabetismo infantil (caiu de 12,4% em 1992 para 3,8% em 2002); melhoria no acesso e nos níveis de educação (o índice de crianças de 10 a 14 anos com mais de dois anos de atraso escolar caiu de 37,3% em 1992 para 16,1% em 2002); e o número de pessoas com oito anos ou mais de estudos cresceu de 28,6% para 39,5% no mesmo período; ademais, verificaram-se a

redução da mortalidade infantil e a diminuição da proporção de pobres (40,8% em 1992 para 32,9% em 2002) e indigentes (de 19,3% em 1992 para 13,4% em 2002).

Contudo, tais indicadores contrastam com os índices de desemprego, que cresceram de 6,6% em 1992 para 9,2% em 2002, além da persistência dos elevados níveis de desigualdade medidos com diferentes indicadores: entre ricos e pobres, brancos e negros, entre regiões do país (por exemplo, a proporção de pessoas em situação de pobreza no Nordeste era de 56,5% da população; no Norte, de 45,2% contra 21% da população no Sudeste; e 21,8% no Sul, em 2002).

O período de governo de Fernando Henrique Cardoso encerra-se com o panorama valorativo de necessidade de ampliação dos mecanismos de cooperação intergovernamental, nos níveis vertical e horizontal, respeitando o grau de autonomia e privilegiando a participação e capacidade de negociação dos entes subnacionais para alcançar níveis de comprometimento, parceria e entrelaçamento na provisão das políticas sociais.

2.3.3 O período de 2005 a 2014: o modelo de *overlapping authority*

O período dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, autodenominado social-desenvolvimentista, foi marcado por estratégias políticas, econômicas e sociais que buscaram combinar crescimento econômico, combate à pobreza e redução da desigualdade social. Segundo destaca Kerstenetzky (2012, p. 231), um conjunto de medidas modeladoras adotadas pelo governo Lula, denominadas pela autora de políticas sociais economicamente orientadas⁹¹ e políticas econômicas socialmente orientadas⁹², caracterizou um período de “crescimento redistributivo” no país.

⁹¹ Como exemplos desse subconjunto de políticas, a autora menciona a ampliação das transferências governamentais, como aposentadorias, programas de transferência de renda, seguro-desemprego, abono salarial e a valorização do salário-mínimo. Essas políticas possibilitaram a expansão da proteção social, segurança econômica e equidade, ao mesmo tempo que gerou impactos na esfera econômica com o crescimento do produto interno, do emprego e da formalização, crescimento da arrecadação e do investimento privado e estabilização macroeconômica do gasto social contracíclico na conjuntura da crise de 2008.

⁹² Como exemplo desse subconjunto de políticas econômicas, a autora destaca políticas macro e microeconômicas moduladas por impactos sociais antecipados. Entre as políticas monetárias, a autora ressalta a ampliação do crédito consignado e o crédito subsidiário direcionado para moradia, agricultura familiar. No campo da política fiscal: as novas regras para cálculo do superávit primário; correção da tabela de Imposto de Renda; corte de impostos indiretos sobre trigos e derivados; aumento do investimento público em infraestrutura social; simplificação tributária para formalizar os microempreendedores; desonerações fiscais contracíclicas em 2008 e 2009.

Com base na análise da agenda de reformas em determinadas políticas sociais implementadas no governo de Henrique Cardoso, que tiveram ênfase na educação, saúde básica, redução limitada da pobreza, sem conseguir romper com os elevados níveis de desigualdade econômica e regional no país, Almeida (2008) afirma que a gestão do governo Lula foi marcada inicialmente por um misto de continuidade das políticas sociais e, no decurso do governo, pelo aprimoramento da gestão pública.

A despeito das divergências ideológicas e partidárias, nos primeiros anos de governo, adotou-se uma postura de continuidade (efeitos positivos que se retroalimentam) ao padrão das políticas públicas de inclusão social, instituído sob o governo de FHC. Com o passar dos primeiros anos do mandato, teve início um processo de mudanças incrementais no que diz respeito à centralização decisória e descentralização executória, com repercussão nas relações intergovernamentais que se aproximam do modelo *overlapping authority interdependent bargaining*, de Wright (1988) e que se alinha à teoria do federalismo cooperativo. As relações entre os níveis de governo tornaram-se mais interdependentes, com a fixação de responsabilidades aos entes federados; processos de negociação e barganha mais claros; graus maiores de compartilhamento das experiências de gestão e estratégias financeiras e de incentivos para a ampliação das políticas públicas sociais, ainda que de forma distinta setorialmente.

Uma das “heterogeneidades constitutivas” do federalismo brasileiro – a desigualdade regional - aparece como fator importante nos arranjos promovidos na coordenação intergovernamental nas políticas de saúde, educação e assistência social, no período do governo Lula. Nesse sentido, Jaccoud (2020, p. 18) ao analisar os instrumentos de coordenação intergovernamental implementados na era do governo Lula pontua que os mesmos foram influenciados pela:

agenda das desigualdades inter e intrarregionais, que tensionaram o diálogo e as negociações federativas e impactaram na engenharia de financiamento, na regulação de serviços públicos e seus parâmetros nacionais para a oferta e resultados.

Ainda segundo Jaccoud (2020, p. 18), o fortalecimento da gestão e das ofertas dos serviços sociais foi possível graças à adoção de instrumentos de coordenação intergovernamental que envolveu a “adesão subnacional a objetivos, estratégias, padrões e métricas referentes à oferta e garantia de acesso, e incluindo

progressivamente aspectos referentes à resolutividade da ação pública”.

Esse processo incremental nos mecanismos de coordenação e cooperação do governo federal resultou na promoção de capacidades estatais municipais, enquanto *locus* predominante da execução das políticas públicas sociais. Há estudos empíricos que avaliaram a capacidade estatal na produção de políticas públicas brasileiras. Nesse sentido, a análise qualitativa de Pires e Gomide (2016), fazendo uso do ferramental analítico dos arranjos institucionais de oito programas federais⁹³, identificou distintas capacidades estatais⁹⁴ na execução desses programas, com níveis maiores de eficiência (ou capacidade técnico-administrativa) em programas que combinaram organizações profissionalizadas com mecanismos de coordenação intra e intergovernamentais e a prática inovadora em políticas públicas que convergiram a interação de agentes estatais com agentes políticos e a participação de agentes da sociedade civil por meio de canais institucionalizados (capacidade político-relacional).

Nessa mesma linha, o estudo de Nunes (2020), fazendo uso do ferramental analítico de Pires; Gomide (2016), procedeu a uma abordagem comparativa entre arranjos institucionais de políticas públicas industriais e sociais⁹⁵, no período de 2004 a 2014. Ao tempo em que busca apreender as razões para o fracasso das políticas industriais no Brasil, o autor logrou aferir níveis baixos nos resultados alcançados em termos de produto⁹⁶ e inovação⁹⁷ na implementação de programas sociais de grande porte. O estudo demonstra que as capacidades estatais são necessárias, porém não

⁹³ A análise compreendeu o período de 2003 e 2013 e os programas federais selecionados foram: Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), o Programa de Integração da Bacia do Rio São Francisco (PISF), o Projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM), o Programa de Revitalização da Indústria Naval (RIN), o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), o Plano Brasil Maior (PBM), o Programa Bolsa Família (PBF), e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

⁹⁴ Para os autores Pires; Gomide (2016) a capacidade estatal é compreendida a partir da correlação de duas dimensões: a capacidade técnico-administrativa e a político-relacional; a primeira capaz de gerar efeitos de eficácia e eficiência e a segunda de legitimidade. À dimensão da capacidade técnico-administrativa, os autores estabeleceram os atributos da organização burocrática profissionalizada; mecanismos de coordenação e mecanismos de monitoramento. E à capacidade político-relacional os atributos das interações políticas institucionalizadas, mecanismos de participação e instrumentos de controle. A avaliação qualitativa das duas dimensões, por meio dos seus atributos, permite aferir resultados de produtos e inovações na produção das políticas públicas e atribuir diferentes níveis de capacidades estatais.

⁹⁵ Foram analisados os programas industriais: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e Plano Brasil Maior (PBM). E os programas sociais: Programa Bolsa Família (PBF), Minha Casa Minha Vida (MCMV) e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

⁹⁶ Equivalente a atingir os objetivos propostos pelos programas sociais avaliados.

⁹⁷ Equivalente à adoção de processos de aprendizagem ou inovação, com a participação de novos atores, para superação das dificuldades.

suficientes por si só, para a implementação de políticas públicas. Para se alcançar os objetivos pretendidos na formulação de uma política pública, faz-se necessário um alto nível de capacidade técnico-administrativa dos entes estatais; assim como a construção de práticas inovadoras demandam níveis altos ou médios de capacidade político-relacional. Nas palavras do autor, a pesquisa corroborou “[...] a interpretação bastante difundida nacional e internacionalmente de que o êxito na produção de políticas públicas depende, em boa medida, do processo de construção de capacidades.” (NUNES, 2020, p. 19).

Para além dos programas de políticas públicas, outro mecanismo inovador decorrente desse processo incremental na gestão das políticas públicas foi a criação dos sistemas nacionais de políticas públicas, de caráter federativo, com previsão na norma constitucional ou regulamentados por lei federal, tais como os sistemas da assistência social, meio ambiente, cultura, habitação, saneamento e segurança pública (SOUZA, 2018).

Consistem em sistemas que, na esteira do Sistema Único de Saúde – SUS, o primeiro sistema federativo instituído no país em 1990, são regulados pelo ente federal com o propósito de garantir a implementação de políticas sociais no âmbito nacional, com níveis de equidade e padronização, de forma descentralizada e autônoma dos entes subnacionais. A União tem importante papel na coordenação intergovernamental por meio de normas aplicáveis a todos os níveis governamentais e na indução à assunção de responsabilidades por meio de financiamento e transferência de recursos financeiros condicionados a contrapartidas. Ao mesmo tempo, assegurar aos entes subnacionais a participação nos processos decisórios sobre o formato da política e autonomia nas questões afetas à implementação das políticas sociais.

A lógica da implantação dos sistemas públicos para operacionalizar políticas sociais é assegurar a expansão de ofertas por todos os municípios, em parâmetros uniformes nacionalmente, ante os desafios de grande desigualdade territorial e de capacidade técnica, administrativa e financeira. Busca promover a capilaridade social e territorial do rol de serviços sociais ofertados por meio de sistemas públicos. Os autores Grin; Abrucio (2018), na análise sobre os arranjos de cooperação intergovernamental implementados no governo Lula, concluíram que o mecanismo da cooperação federativa por meio dos sistemas públicos de políticas sociais foi capaz de gerar maior grau de capacidade estatal dos entes municipais.

Nessa mesma linha, os estudos de Marengo (2017) e Cardoso; Marengo (2019), centrados na análise das capacidades estatais em municípios brasileiros para a implementação de políticas públicas e sua correlação com a qualidade da burocracia estatal, evidenciaram que níveis de qualidade do aparato burocrático municipal, medida pela escala e perfil de profissionalização do serviço público local, são capazes de fortalecer as habilidades dos entes estatais e, por conseqüências, as condições para a implementação das políticas públicas.

Reforçando tais achados, Jaccoud (2020b) argumenta que os sistemas públicos coordenados pelo ente federal têm impactado nas decisões de prioridades e níveis de investimento dos governos subnacionais, de maneira mais contundente em relação aos entes municipais (dada a estrutura de incentivos financeiros e coercivos) e com menor repercussão em relação aos estados. Segundo a autora, a adesão dos estados permanece atrelada a um juízo de ponderação influenciado por diversos fatores, como “tamanho da rede de serviços que operam diretamente, a autonomia financeira com relação aos recursos federais, o perfil e a influência decisória de suas burocracias” (JACCOUD, 2020b, p. 30), sem contar o alinhamento ou não à coalizão política predominante na esfera do governo federal.

Desse processo de inflexão da atuação federal na coordenação intergovernamental⁹⁸, apesar de distinto setorialmente, em virtude da trajetória histórica e institucional de cada política e dos interesses políticos regionais e locais, emergiram novas arenas de pactuação federativa nos sistemas públicos de políticas sociais como um mecanismo inovador no campo das relações intergovernamentais que integra, a um só tempo, esforços de coordenação e cooperação na formulação e implementação de políticas sociais, no que podemos correlacionar com a ideia defendida por Elazar (1987) de que a negociação federativa consiste no principal elemento identificador do modelo de federalismo cooperativo.

Os sistemas únicos de Saúde e Assistência Social, constituídos no contexto pós-promulgação da CF/1988, guardadas as suas temporalidades e especificidades

⁹⁸ Outro mecanismo de cooperação intergovernamental que ganhou destaque foi o “associativismo territorial” para resolver problemas de descentralização da gestão de políticas públicas e baixa capacidade estatal, tais como os consórcios de direito privado e público (Consórcios Intermunicipais ou Interestaduais de Saúde, Consórcios Intermunicipais para a coleta e destinação final de resíduos sólidos), arranjos territoriais e intersetoriais comandados pela União, comitês de bacias hidrográficas, regiões metropolitanas ou integradas de desenvolvimento (Rides), Conselhos de Secretários Estaduais ou Municipais setoriais (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013, p. 143).

próprias, adotaram como instrumento de relação entre os níveis de governo a constituição de instâncias decisórias intergovernamentais ou arenas de pactuação federativa⁹⁹, de caráter permanente e em âmbito nacional e estadual, integrada por gestores das políticas setoriais de cada nível de governo que, ao longo do tempo, ganharam relevância no processo decisório sobre a formulação e implementação das respectivas políticas sociais.

No tocante à política nacional de Assistência Social, a despeito de ser objeto de análise mais detida em capítulo próprio, é importante destacar que na esfera do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, as instâncias de intergestores ou pactuação federativa, enquanto arranjos institucionais de negociação, disputas políticas, tomadas de decisões, pactuações de estratégias e prioridades na gestão descentralizada da PNAS, atuam “[...] 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 à ação pública bem como dos seus instrumentos operativos” (JACCOUD; MENESES; STUCHI, 2020, p. 282).

Tais espaços de pactuação federativa trazem para o processo de negociação federativa as próprias assimetrias regionais, as diferentes forças de correlação política e as estratégias adotadas pelos gestores para potencializar as pactuações a fim de se atingir os melhores resultados para cada nível de governo. Como nos coloca Franzese (2010), a todo momento no processo de negociação e pactuação nas arenas federativas há, de um lado, o governo federal utilizando seu poder de financiamento e, de outro, os governos subnacionais contrapondo-se com o seu poder de implementação das políticas públicas.

Na sequência, também surgiram os colegiados que congregaram reúnem gestores estaduais ou municipais, como o FONSEAS e CONGEMAS – nossos sujeitos de pesquisa –, com o objetivo de ganhar representatividade política na articulação dos entes subnacionais nas questões de interesse comum e na elaboração de estratégias para influenciar as propostas do governo federal.

E, ainda, os espaços democráticos de participação e controle social, também considerados inovadores, como os Conselhos Nacionais setoriais e as Conferências

⁹⁹ As arenas de pactuação federativa são denominadas de Comissão Intergestores Tripartite (composta por gestores federal, estaduais e municipais) e Comissões Intergestores Bipartite (compostas por gestores estaduais e gestores municipais).

Nacionais de políticas setoriais, precedidas de conferências municipais e estaduais que traduziam as demandas dos usuários, operadores e gestores das políticas sociais.

No contexto do federalismo cooperativo de gestão descentralizada da política de Assistência Social, construído nas últimas décadas, o arranjo da arena interfederativa do SUAS tem mostrado sua potencialidade para operar como um espaço de resistência ou “salvaguarda federativa” (SCHNABEL, 2015), por caracterizar uma arena política cujos atores políticos em sua interação com o ente central são capazes de promover resistência quanto à tomada de decisões políticas de caráter regressivo ou que novos processos ou formatos sejam adotados de forma unilateral.

A literatura atribui alguns resultados positivos no processo incremental no formato e implantação das políticas sociais¹⁰⁰ nesse período, tais como: unificação e ampliação dos programas fragmentados de transferência de renda; ampliação das ações de saúde com novas ofertas de serviços, medicamentos (Programa Farmácia Popular) e ações preventivas no sistema SUS; ampliação do escopo de ações no ensino infantil, médio, técnico e superior (Plano de Desenvolvimento da Educação, Reuni – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, Piso Nacional dos Professores da educação básica); instituição de cotas raciais e sociais para o ingresso nas universidades e a diminuição da dependência de renda por meio do financiamento público ao ensino privado (ProUni, FIES); expansão na regulação federal e instituição de políticas urbanas e habitacionais; criação do SUAS e ampliação das regras para a concessão do Benefício de Prestação Continuada; criação de Secretarias Especiais vinculadas à temática das mulheres; e promoção da igualdade racial (KERSTENETZKY, 2012; ARRETCHE; MARQUES; FARIA, 2019).

Contudo, é importante observar que no campo da universalização dos direitos

¹⁰⁰ Sem adentrarmos nas questões da política econômica, as quais serão abordadas no capítulo seguinte, quando trataremos da questão orçamentária e do novo pacto de austeridade fiscal, é importante observar que a literatura credita a ampliação das políticas sociais e, por consequência, dos investimentos sociais à fase favorável de crescimento econômico e aumento dos níveis de arrecadação. Como exemplo, entre 1990 e 2005, o PIB cresceu a taxas médias anuais de 2,5%; no triênio de 2006/2008, o crescimento foi 5%, com recuo de -0,2% em 2009, por conta da crise global, e recuperação de 7% em 2010. A relação da dívida líquida do setor público com o PIB diminuiu de 60% em 2002 para 40% em 2010.

sociais e equidade na forma de provisão das políticas públicas sociais temos ainda um processo em curso com *feedbacks* positivos que condicionam a forma de atuação e o avanço das políticas sociais, porém não em fins determinísticos. Como coloca Slater; Simmons (2010) há forças ou “causas condicionantes” que podem levar a rotas divergentes ou mudanças significativas na trajetória de desenvolvimento das políticas sociais.

E, nesse sentido, o período pós-Emenda Constitucional n. 95/2016 até a atualidade precisa ser analisado levando em conta as dimensões da estabilidade e mudança, de maneira unificada, como nos propõe o estudo de Thelen; Steinmo (1992), para compreendermos a dependência da trajetória e, ao mesmo tempo, o dinamismo institucional, capazes de promover alterações de forma gradual e cumulativa no resultado das políticas públicas. O aprofundamento na análise do *critical antecedents* e *critical junctures*, com as alterações produzidas no arranjo do federalismo brasileiro e nas relações intergovernamentais no campo da gestão da política de Assistência Social, será feito nos próximos capítulos.

Por ora, trazemos o período pós-Emenda Constitucional n. 95/2016 como um período de mudança de rota nas relações intergovernamentais e na provisão das políticas públicas.

2.3.4 A era pós-Emenda Constitucional 95/2016: retorno ao modelo *inclusive authority*?

Com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, saiu vitoriosa a agenda da radicalização do projeto de liberalização econômica adotado no Brasil, ainda na década de 1990, em detrimento da continuidade das propostas de viés social-democrata. Como nos coloca Santos (2017, p. 33) tratou-se de um “golpe parlamentar”, num lance de usurpação do poder presidencial concedido pelo voto popular, conduzido por políticos detentores de mandatos de representação e em observância formal das leis vigentes no país, numa “[...] clara reação dos conservadores à participação popular na vida pública e rejeição ativa de políticas de acentuado conteúdo social”.

O movimento de contrarreforma foi sustentado pelo discurso da necessidade de enfrentamento do “desajuste” fiscal causado pelo expansionismo das próprias políticas sociais. Na prática, o que se propôs foi a adoção de uma política de austeridade fiscal que buscasse restringir principalmente os níveis de investimento em

políticas sociais, do grau de cobertura dos benefícios e serviços sociais, da valorização do salário mínimo, sem nenhuma interferência negativa em relação ao capital financeiro.

Contudo, como adverte Fagnani (2017), tais políticas de austeridade fiscal geram recessão que debilitam as receitas governamentais e põem o ajuste fiscal como um processo infinito que justifica, no campo ideológico, a via única do estado mínimo liberal que não tem outra saída senão o corte dos gastos obrigatórios das políticas sociais universais construídas no texto da Constituição Federal de 1988, motivo de desestabilização do equilíbrio fiscal.

No campo das políticas sociais, tal projeto busca pôr em prática, de forma adensada, o trinômio da privatização, focalização e descentralização, por meio da inclusão de sujeitos não governamentais na descentralização das formas de provisão das políticas sociais e da focalização na oferta a público-alvo específico, em regra a população mais carente, definido por critérios de seletividade e pela privatização da produção/oferta de bens e serviços públicos.

Segundo comenta Draibe (1993), a privatização no campo das políticas sociais pode ocorrer pela via da cessão da produção/oferta de bens e serviços públicos tanto ao setor privado lucrativo quanto ao não lucrativo, integrado por associações de filantropia, ONGs, associações comunitárias – o que, no caso específico da PNAS em estudo, significa a retomada do espírito de filantropização que marcou a Assistência Social antes da sua constitucionalização como direito social. A autora menciona que alguns mecanismos foram postos em prática para dar cabo ao processo de privatização no campo das políticas sociais, os quais foram adotados pelo governo Temer, em maior ou menor grau, nas políticas sociais setoriais e equivalentes. Podemos mencionar, como exemplo, a cessação de programas públicos e o desengajamento do governo de algumas responsabilidades específicas (“privatização implícita”); reduções (em volume, capacidade, qualidade) de serviços publicamente produzidos, conduzindo a demanda para o setor privado (“privatização por atribuição”).

O processo de inflexão no campo das políticas sociais vai reorientar as relações intergovernamentais que, até esse momento, estavam pautadas por um processo incremental de coordenação federal e cooperação entre os entes federados, como forma de assegurar a unidade na diversidade. O governo federal, no exercício de sua capacidade decisória, passou a adotar uma série de medidas do tipo *top-down*,

mas agora norteadas pelo viés da desconstrução dos direitos sociais e desinstitucionalização do aparato estatal edificado nas últimas décadas no campo das políticas públicas sociais, pela via do desfinanciamento.

Dentre algumas das medidas implementadas no governo Temer (2016-2018), ainda que sumariadas, podemos elencar a elevação do percentual da Desvinculação de Receitas da União – DRU, agora em 30%, da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e taxas instituídas ou que vierem a ser criadas; além da desvinculação de receitas dos estados, Distrito Federal e municípios (Emenda Constitucional nº 93/2016). Também a promulgação da emenda constitucional nº 95/2016, conhecida como emenda do “teto dos gastos”, institucionalizou o regime fiscal da austeridade permanente, ao estabelecer o congelamento das despesas primárias, por duas décadas. Além das reformas trabalhista e previdenciária (está concluída em 2019) e dos cortes e contingenciamentos no orçamento da política de assistência social e exclusão de beneficiários do extinto programa Bolsa-Família e do benefício de prestação continuada, por meio do cruzamento de informações em sistemas de bancos de dados federais que levaram ao cancelamento de inúmeros benefícios, amparados num discurso de criminalização do cidadão em estado de pobreza e da eficiência na gestão do gasto social.

A questão da instituição do novo regime fiscal e os impactos na relação intergovernamental no campo das políticas públicas será objeto de análise em capítulo próprio. No entanto, é importante frisar que as regras rígidas e constitucionalizadas de controle fiscal em muito ultrapassaram os contornos fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal de 1997. O novo regime fiscal busca, claramente, estabelecer metas e limites operacionais aos governos subnacionais; o governo federal fixa o caminho a ser seguido na administração das finanças pelos entes estaduais e municipais e, com isso, na forma de gestão local das políticas públicas, pelo prazo de vinte anos o que, certamente, rompe com a autonomia dos entes federados: um dos pilares do federalismo.

A partir de 2019, no governo Bolsonaro, propõe-se uma inflexão mais recrudescedora ao projeto de Estado mínimo, pautada na radicalização do discurso

neoliberal no campo da política econômica¹⁰¹ e de oposição ferrenha aos direitos de minorias, às liberdades democráticas, às formas de participação popular e controle social (conselhos, conferências, fóruns etc.) e organização dos trabalhadores. Trata-se da ascensão da “nova direita”, termo utilizado por Pereira (2020, p. 123) como representação da fusão do neoliberalismo econômico e do neoconservadorismo político, cultural e social.

Se o projeto liberal radicalizado no governo Temer esteve pautado no trinômio privatização, focalização e descentralização, as palavras de ordem do governo Bolsonaro alinham-se ao privatismo, fiscalismo e autoritarismo (CARDOSO JUNIOR, 2021). Conforme salienta Cohn (2020, p. 155), trata-se de um “projeto político e social de destituição material e ideológica dos assalariados e dos pobres em termos dos seus direitos, portanto, enquanto sujeitos sociais”.

No entanto, as amostras de ausência de capacidade técnica do governo na seja na coordenação quanto na própria gestão das políticas públicas nacionais e, na sequência, o advento da pandemia da Covid-19, em certa medida, frearam a implementação desse ideário em sua integralidade ou nos níveis recrudescedores ideologicamente pretendidos pelo governo.

Nesse contexto, as relações intergovernamentais assumem novos contornos, agora pautadas pela revisão do caráter cooperativo do federalismo brasileiro, dada a “[...] concepção bolsonarista de federalismo, norteadas por uma visão fortemente centralizadora e hierárquica sobre questões com impacto nacional e dualista em relações intergovernamentais” (ABRUCIO *et al.*, 2020, p. 664).

Os autores Abrucio *et al.* (2020) analisam que o projeto bolsonarista em curso tem inspiração no modelo de federalismo dual norte-americano, baseado no slogan “Mais Brasil, Menos Brasília”, que, em outras palavras, quer significar menos ação da União no campo das políticas públicas. E tem sido posto em prática sob uma lógica dual fundada em três pilares: i) divisão rígida ou compartimentalizada das responsabilidades entre os níveis de governo e diminuição drástica da participação da União no financiamento das políticas públicas; ii) concentração autocrática na esfera federal das decisões que afetam entes subnacionais; iii) confronto intergovernamental e a luta constante contra adversários reais ou imaginados.

¹⁰¹ Entendido como um projeto que visa à redução drástica da intervenção governamental, secundarizando até mesmo a desigualdade (ABRUCIO *et al.* 2020).

Os resultados que se projetam desse rearranjo federativo são a diminuição drástica da alocação de recursos federais no financiamento das políticas sociais. Em outras palavras, revive-se o processo *blame avoidance* (PIERSON, 1995) ou fuga da responsabilidade, com a atribuição das responsabilidades pela manutenção dos serviços sociais aos entes subnacionais, a despeito das capacidades técnicas administrativas e fiscais, gerando alteração das formas de provisão dos serviços sociais em âmbito nacional, ao mesmo tempo em que aumenta a assimetria regional do federalismo brasileiro.

Por sua vez, a concentração autocrática impede o diálogo, a participação e negociação por parte dos entes subnacionais, causando uma quebra nas pactuações construídas entre os entes federados e rompendo com os arranjos de cooperação na provisão das políticas sociais. Além do mais, fomenta uma narrativa belicosa contra as instituições democráticas.

Diante disso, o que está em pauta não é mais a discussão entre focalização ou universalização das políticas sociais que norteou os governos de FHC e Temer ou, ainda, a ideia de redução dos direitos sociais pela via do congelamento dos “gastos” sociais do governo federal que orientou o governo Temer. Evidencia-se um processo de desconfiguração do modelo cooperativo nas relações intergovernamentais, levado a efeito pelo governo federal por meio de medidas de compartimentalização, desfinanciamento das políticas sociais, autocracia e privatização de tudo quanto for possível ou rentável no campo das políticas sociais.

Por tratar-se de um processo em curso, podemos sumarizar algumas medidas que estão no campo da proposição e outras já implementadas. Como medidas propagadas pelo governo federal estão a oferta de *voucher* para a educação básica em substituição ao financiamento público de creches e escolas; privatização das ofertas de serviços de saúde; centralização da gestão do programa Auxílio Brasil, com novos critérios de acesso e cadastramento digital, retirando da esfera local a possibilidade de gestão do CadÚnico, importante instrumento de gestão da PNAS¹⁰²;

¹⁰² Em agosto de 2021 o Programa Bolsa Família foi extinto pelo governo Bolsonaro com o lançamento do Programa Auxílio Brasil, sem qualquer avaliação do programa Bolsa Família; sem discussão do formato do novo programa com os demais entes federados e envolto a anúncios midiáticos de valores de benefícios que não correspondiam com a previsão legal, dentre outras questões problemáticas de definição e critérios.

a PEC nº 187/2019¹⁰³, que trata da extinção dos fundos infraconstitucionais e a desvinculação do saldo existente e fluxo de caixa futuro para o pagamento da dívida externa; a PEC nº 188/2019¹⁰⁴, que propõe a reforma federativa e considerada por estudiosos a proposta de alteração constitucional com maior poder de impacto negativo nos direitos sociais; a PEC nº 33/2020, que trata da reforma administrativa; Projeto de Lei nº 5.343/2020, denominado Lei de Responsabilidade Social, que busca promover alterações na LOAS, na forma de provisão de benefícios e programas de transferência de renda. Outras já implementadas, como o desfinanciamento do ensino superior e da pesquisa científica, Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares; desfinanciamento e contingenciamento do SUAS e do SUS; ao mesmo tempo, em 2020, promoveu-se a maior destinação de recursos orçamentários na história do país ao Fundo Nacional de Segurança Pública: 1,2 bilhão para o financiamento de ações voltadas ao enfrentamento à criminalidade violenta (Portaria nº 630/2020) e valorização dos profissionais de Segurança Pública (Portaria nº 629/2020); a extinção de conselhos de políticas públicas, comitês, comissões, grupos e outros tipos de colegiados ligados à administração pública federal (Decreto nº 9.759/2019)¹⁰⁵; além das seguintes medidas: a flexibilização de posse e porte de armas de fogo; criminalização dos movimentos sociais e sindicais; flexibilização de regras de licenciamento ambiental; ampliação das permissões de uso de defensivos agrícolas; política de “caça às bruxas” em relação a professores, servidores públicos e filiados a partidos opositores ou os que promovam manifestações contrárias ao governo; a mais recente trata da Emenda Constitucional nº 109/2021, resultado da aprovação da PEC nº 186/2019, que, com o propósito de desvincular parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos e suspender condicionalidades para a realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as

¹⁰³ Projeta-se que, com a extinção dos fundos públicos dos entes federados, até que a lei complementar seja publicada para a instituição dos novos fundos públicos, o superávit financeiro das fontes de recursos de cada fundo será destinado à amortização da dívida pública, promovendo uma interrupção de financiamento de atividades cujas fontes são operacionalizadas, integral ou parcialmente, com recursos que circulam pelos fundos públicos, por exemplo, o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído por lei ordinária.

¹⁰⁴ O texto da PEC estabelece que a promoção dos direitos sociais deve estar atrelada ao equilíbrio fiscal intergeracional; propõe a desvinculação de recursos da saúde e educação; proposta de os entes federados se desobrigarem de expandir a rede pública de educação, por meio do pagamento de bolsas de estudos na educação básica; propõe revogar a previsão de destinação de recursos do Fundo Social do Pré-Sal para a educação básica e saúde.

¹⁰⁵ Em julgamento da ADIn proposta pelo Partido dos Trabalhadores, nove ministros do Supremo votaram no sentido de que o decreto presidencial não pode extinguir colegiados cuja existência conste em lei.

consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19, também estabeleceu uma série de vedações: criação de novos cargos públicos; realização de concursos; concessão de aumento, reajuste, progressão ou promoção na remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares; criação de despesa obrigatória; e concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

Em contrapartida, no movimento de correlação de forças políticas e sociais, a tentativa em curso de implantação do modelo de federalismo dual, com rompimento das pactuações até então realizadas com os entes subnacionais, tem levado governadores e prefeitos a promover mudanças nas relações intergovernamentais com o governo federal, por meio de coalizões políticas, emissão de cartas conjuntas ou notas de repúdio, manifestos à sociedade, constituição de consórcios de entes subnacionais¹⁰⁶ para a estruturação e manutenção do aparato social, entre outros.

Com efeito, em contextos de projeto político de reforma do Estado, tal como estamos vivenciando, fortemente marcado por uma orientação radical de liberalização econômica que prega a implementação de medidas de ajuste fiscal pela via da redução dos níveis de financiamento das políticas de inclusão social, à medida que elas se vão aprofundando, a dinâmica nas relações intergovernamentais tende a se alterar com as transformações pretendidas: aumentam-se a tendência ao controle e redução dos níveis de investimento em políticas sociais e as estratégias de *blame avoidance* e enfraquece o pacto cooperativo nas relações intergovernamentais.

Essa realidade é analisada nos estudos de casos organizados por Jaccoud (2020, p. 31), nos quais observa-se o abandono pelo governo federal da tarefa de coordenação intergovernamental, promovendo a “ampliação das disputas orçamentárias e a fragilização de estratégias de integração e coordenação intergovernamental, bem como de seus instrumentos, trazem risco de reversão à trajetória de convergir ofertas e acesso às políticas sociais em nível nacional”.

O ápice desse processo foi verificado por ocasião do enfrentamento da situação de calamidade pública causada pela pandemia da Covid-19 que exigiu dos

¹⁰⁶ Como exemplo, podemos citar o Consórcio do Nordeste, criado em 2019, integrando os nove estados da Região Nordeste, com propósito de “atrair investimentos e alavancar projetos de forma integrada, constituindo-se, ao mesmo tempo, como uma ferramenta de gestão criada e à disposição dos seus entes consorciados, e como um articulador de pactos de governança” (segundo descritivo na página da internet do consórcio). Disponível em: <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/o-consorcio/>>.

entes federados a adoção de medidas emergenciais para assegurar proteção à vida e à saúde da população brasileira. O Presidente da República foi taxado de “agente agravador da crise”¹⁰⁷ pela estado inercial na coordenação nacional das políticas públicas e pela notória divergência de entendimentos e formas de condução pelas autoridades representativas do governo federal, levando a um estado de insegurança e intranquilidade na sociedade brasileira, devidamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 672¹⁰⁸, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em desfavor do Presidente da República e do Ministro de Estado da Economia. Nesse julgamento, a Corte Constitucional reafirmou o entendimento já consolidado acerca da competência do ente federal para legislar sobre normas gerais e do papel central no planejamento e coordenação das políticas sociais, no caso a de saúde. E, para além, reconheceu a importância do papel dos entes estaduais no exercício da competência concorrente para legislar sobre política pública e dos municípios de suplementar a legislação federal e a estadual, sempre que presente o interesse local, naquilo que lhe couber legalmente.

¹⁰⁷ Segundo afirmação feita pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil na petição inicial da ADPF 672.

¹⁰⁸ Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requeridos: Presidente da República e Ministro de Estado da Economia. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 13/10/2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>>

CAPÍTULO 3

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO INCOMPLETA DA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA

No capítulo 3 objetiva-se apreender a institucionalização da política pública de assistência social e, na sequência, a implantação do Sistema Único de Assistência Social sob dois prismas prescritos na Constituição Federal de 1988 e cuja interação é capaz de produzir *feedback effects* (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005). De um lado, o arranjo do federalismo com a previsão de um conjunto de “regras do jogo” (IMMERGUT, 2007) expressas nas competências próprias e comuns dos entes federados na gestão da política de assistência social. De outro, a descentralização político-administrativa que pressupõe níveis de coordenação nacional e cooperação entre os entes federados, com respeito à autonomia dos entes subnacionais e especificidades locais, tal como expressa na fórmula *self-rule plus shared rule* (ELAZAR, 1987), para atingir os objetivos comuns afetos à gestão de uma política pública protetiva, de caráter não contributivo, a cargo do Estado.

3.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL: BREVE RESGATE HISTÓRICO PELO VIÉS DA NÃO POLÍTICA PÚBLICA

Para assentarmos a análise da institucionalização do sistema de natureza pública, de abrangência nacional e de responsabilidade estatal, tal como o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, faz-se necessário resgatarmos, ainda que brevemente, a face oposta à ideia de uma política pública com o papel do Estado ganhando centralidade para assegurar níveis de proteção social à população brasileira na ótica de direito do cidadão. Trata-se de um legado histórico, pela ótica da não política, que gerou marcas profundas no campo da assistência social com evidências empíricas de retomada de práticas clientelares no curso da institucionalização do sistema SUAS, numa espécie de *path dependence* que recria a lógica do não direito no campo da política pública.

A assistência social, enquanto política pública integrante da Seguridade

Social¹⁰⁹, no seu eixo não contributivo¹¹⁰, nasce com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Com caminho bastante distinto das políticas de Previdência e Saúde que integram o tripé desse sistema protetivo social, a institucionalização da política de assistência social busca romper com o processo histórico de filantropização estatal, com forte viés moralizante da questão social e ofertada por meio de ações fragmentadas e focalizadas de ajuda, benemerência e favor a uma população em situação de pobreza. Como coloca Mestriner (2011, p. 14), ao longo da história brasileira a “Assistência, filantropia e benemerência têm sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas uma da outra.”

O processo histórico de construção da sociedade brasileira pautou-se pelo entendimento de que a pobreza é um atributo do indivíduo que não intenta ou não dispõe de vontade, por si só, para superar tal condição. Nesse contexto, conforme observa Yazbek (1993), o campo da assistência social foi palco de práticas da cultura política brasileira sustentadas por dois pilares: uma forma assistencialista e clientelista de prestar “ajuda” à população em situação de pobreza e, ao mesmo tempo, a negação da identidade social dos indivíduos considerados como subalternos e sem pertencimento a uma classe de cidadãos portadores de direito.

É possível afirmar que as relações clientelistas nascem pautadas na desigualdade social. De um lado temos a marca da pessoalidade, do contato pessoal que, por si só, denota a relação desigual que inicialmente esteve pautada entre o patrão e os camponeses e com o passar do tempo estendeu-se a outras relações sociais de subordinação. De outro lado, temos a subordinação do mais fraco em relação ao poderio político, econômico ou social do mais forte. Segundo Oliveira Nunes (2017), o clientelismo no Brasil tem a feição de um padrão específico de troca social que surge inserido num tipo de dominação patrimonial cunhado por Faoro (2001) como “patrimonialismo”. Tal padrão pressupõe uma dominação política contrária à ideia de direitos iguais perante a lei; de universalidade e cidadania capazes de frear o caráter dos favores pessoais que regem as relações clientelistas.

No período que antecede a Constituição Federal de 1988 teve preponderância

¹⁰⁹ Nos termos do artigo 194 da CF/1988, “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

¹¹⁰ A noção de não contributividade contrapõe-se ao caráter contributivo da Previdência Social que, por exigência legal, impõe o prévio recolhimento de contribuições para que o segurado faça jus ao recebimento de uma das modalidades legais de benefícios previdenciário.

a prática de ações paternalistas e clientelistas por parte dos governantes em relação aos sujeitos subordinados, ou aqueles em situação de pobreza, como forma de dominação política. Ao longo de décadas, tais práticas estiveram associadas à figura das primeiras damas que se colocavam como representantes do poder público no ato de entrega da cesta básica, do enxovalzinho do bebê, dos cobertores no inverno, num tipo de relação que envolvia a entrega de bens em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto no processo eleitoral (MESTRINER, 2011).

Essa lógica do favor ofertado ao indivíduo em situação de pobreza, ao contrário de extinguir ou romper com o ciclo da exclusão social e econômica de uma imensa parcela da população, acabou por reproduzir a pobreza e a grave desigualdade social no país. Além disso, recriou situações de subordinação e sujeição do segmento da população em situação de pobreza, dificultando a capacidade de compreensão da condição de cidadão portador de direitos. Como ressalta Oliveira (2003, p. 102), as relações clientelistas sobrevivem pautadas no favor, na cultura da dádiva, que se contrapõem à noção de direito do cidadão e, ainda com mais força, “[...] a partir de necessidades que são sempre excepcionais e urgentes. É o momento da necessidade, portanto, que ‘firma o acordo da prestação do favor’”.

Tais relações clientelistas vão se modificando à medida que se alteram as relações nas sociedades capitalistas, substituindo os antigos laços de lealdade pessoal pela oferta de bens materiais adquiridos com recursos públicos. Como nos coloca Oliveira Nunes (2017), o clientelismo passa a coexistir e combinar-se com procedimentos de caráter universalista, como forma de favorecer a lógica da acumulação capitalista.

Longe de ver extinta essa forma de “troca social” no campo da assistência social, as relações clientelistas vão sofrer tensionamentos com a institucionalização da Política Nacional de Assistência Social e sua operacionalização pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS, pela ótica do direito do cidadão de acesso a um conjunto de benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais.

3.2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PELA VIA DAS “REGRAS DO JOGO”: DO *LOCUS* DO MUNICIPALISMO AUTÁRQUICO AO SISTEMA NACIONAL DE POLÍTICA PÚBLICA

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, no capítulo da Seguridade Social, a assistência social passa a ser concebida como uma espécie de

política pública do gênero política social, conceituada por Jaccoud (2009, p. 3) como:

[...] um conjunto de iniciativas públicas, com o objetivo de realizar, fora da esfera privada, o acesso a bens, serviços e renda. Seus objetivos são amplos e complexos, podendo organizar-se não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população.

Trata-se de uma inovação normativa e um marco no avanço do campo dos direitos sociais no Brasil dada a concepção de uma política pública que, ao lado da Previdência e da Saúde, integra um sistema de proteção social, de responsabilidade estatal, que visa assegurar proteção integral do cidadão em distintos momentos da sua vida.

Nesse sentido, o artigo 203 da Constituição Federal de 1988 elenca como objetivos da assistência social: assegurar a promoção da integração dos beneficiários da política ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de renda mensal aos idosos e pessoas com deficiência, no valor de um salário mínimo, em situação de miserabilidade¹¹¹. E, ainda, a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. Como dito por Sposati (2009, p. 11), a assistência social “[...] nasce, antes de mais nada, do princípio da preservação da vida e, sobretudo, no terceiro fundamento da república brasileira: a dignidade da pessoa humana”.

O artigo 204 da Constituição Federal assegura que as ações governamentais serão custeadas com recursos da Seguridade Social – de que trata o artigo 195 da CF -, além de outras fontes de financiamento. Também estabelece como diretrizes para a organização político-administrativa da assistência social: a descentralização da gestão da política, com a coordenação e edição das normas gerais sob responsabilidade do ente federal; e a coordenação e execução da política a cargo dos entes estaduais e municipais, em conjunto com as entidades beneficentes e de assistência social. E, ainda, prevê a participação da população na formulação da política e no controle social em todos os níveis de governo.

Conceitualmente, a política de assistência social é definida por Couto (2009)

¹¹¹ Trata-se do Benefício de Prestação Continuada – BPC, assegurado aos idosos e pessoas com deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

como uma espécie de política social genérica na atenção e específica quanto aos destinatários, do tipo desmercadorizável e, portanto, sem a necessidade de prévia contribuição financeira por quem é destinatário da política e de caráter universalizante porque inclui segmentos sociais excluídos das demais políticas sociais e econômicas setoriais.

Por integrar o rol das políticas públicas redistributivas, segundo a tipologia de Lowi (1972), o caráter conflituoso na forma de partilha dos recursos públicos, se em prol de determinados direitos ou de grupos específicos, é marca distinta da construção e operacionalização da assistência social. Como um direito do cidadão e dever do Estado, essa forma de responsabilidade social pública contradiz a própria lógica do sistema capitalista de que a sobrevivência do indivíduo deve dar-se por mérito próprio e pela via do trabalho. Ao mesmo tempo, trata-se de um modelo econômico que, norteado pela primazia da rentabilidade econômica, é capaz de produzir pobreza em abundância, desemprego em massa e aumento da desigualdade social. Disso vão emergir conflituosidades que impelem situar a análise dos limites e possibilidades dessa política pública social “[...] em meio à contradição que reproduz sociabilidades funcionais ao capital e poder institucional e, ao mesmo tempo, introduz dispositivos de afirmação de sujeitos políticos, a depender da correlação das forças políticas em confronto.” (RAICHELIS, *et al.*, 2019, p. 458).

Para além dessa conflituosidade, não se pode perder de vista que no campo da política social a reiteração da concepção de uma política pública voltada para grupos específicos que, na maioria das vezes, estão vinculados à situação de pobreza ou pobreza extrema, consiste numa forma de ressignificar nossa cultura política que “[...] nega a identidade social dos subalternos e seu pertencimento a uma classe” (YASBEK, 1993, p. 41), de maneira que o desafio posto é dar concretude ao comando constitucional de implementação de uma política protetiva que deve estar pautada em assegurar a universalização da cobertura e acesso aos serviços, benefícios, programas e projetos que visam assegurar formas de proteção social, ainda que mínimas, à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e às pessoas com deficiência, na esfera da garantia de cidadania e sob responsabilidade estatal.

No entanto, é sabido que o comando constitucional, por si só, assim como ocorre em relação a outros direitos sociais, não teve a potencialidade de assegurar imediata concretude à política da assistência social, assim como o ordenamento constitucional não foi capaz de extirpar o caráter conservador e a prática histórica

ligada ao campo do assistencialismo e do clientelismo, tanto que a assistência social tornou-se a última das políticas públicas integrantes do sistema de proteção social a ser regulamentada no país. Isso ocorreu com a publicação da Lei nº 8.742, em 1993, conhecida como LOAS (BRASIL, 1993), posteriormente alterada pela Lei nº 12.435/2011 para incorporar as novas diretrizes do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

A Constituição Federal e a LOAS, enquanto instrumentos normativo-jurídicos, pouco avançaram nas questões afetas ao arranjo das competências próprias e comuns dos entes federados na gestão da política e nos níveis de financiamento público. O comando constitucional de descentralização político-administrativa foi traduzido na LOAS, em sua redação original, como um “sistema descentralizado e participativo”. Tratou-se do primeiro passo normativo, ainda de caráter genérico, para tentar romper com o modelo desarticulado de proteção social, predominantemente executado por instituições filantrópicas e fortemente atrelado à ideia de que a pobreza deve ser tratada de forma residual e caritativa (CARDOSO JUNIOR; JACCOUD, 2005).

3.2.1 As primeiras regulamentações com a edição das NOB's nº 1/1997 e 2/1988: o municipalismo autárquico

Na sequência, ocorreram duas tentativas de elaboração da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, ambas não aprovadas na esfera do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS: as PNAS de 1994 e 1997. Segundo o relato histórico de Alchorne (2013), a primeira proposta da PNAS, apresentada dois meses após a publicação da LOAS, foi elaborada pela então Secretaria de Promoção Humana, vinculada ao Ministério de Bem-Estar Social, com a participação de representantes de organizações sociais como a LBA¹¹², FCBIA e CORDE. Contudo, não contou com a participação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, enquanto representante dos operadores da política e da sociedade civil. Tratou-se de um documento construído com a mera reprodução das disposições constitucionais e legais sobre a assistência social, sem qualquer avanço no detalhamento do processo

¹¹² LBA – Legião Brasileira de Assistência; FCBIA – Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência; CORDE – Coordenação da Pessoa com Deficiência. Todas entidades ligadas à Assistência Social nos tempos que antecederam a promulgação da Constituição Federal de 1988.

de operacionalização da política. Na visão de Alchorne (2013, p. 25), “Não ocorria nessa proposta uma ruptura efetiva com o passado, mas uma superposição de ideias que não efetivavam a noção de dever do Estado e direito de cidadania”.

A proposta da PNAS de 1997 foi resultado de um debate promovido pelo CNAS para a discussão de uma versão preliminar que havia sido encaminhada pela Secretaria de Assistência Social do governo federal. Tal versão continha proposições ainda estritamente vinculadas à ideia de focalização e seletividade no acesso à política. Segundo Alchorne (2013, p. 30), o documento estabelecia que a assistência social “[...] não é em si mesma universal; realiza ação universalizadora; não é autossustentável, opera sob dois paradigmas: direito e solidariedade da sociedade”. A proposta não foi aprovada pelo CNAS e um dos pontos de consenso na deliberação dos conselheiros, à época, foi que a assistência social é uma política universalizadora (ALCHORNE, 2013).

No contexto das estratégias adotadas pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso para a reforma do Estado, sob a perspectiva de redução dos gastos¹¹³, a área da assistência social também sofreu modificações com a reordenação dos órgãos federais e a pulverização das atribuições constitucionais da assistência social em distintos ministérios (LIMA, 2003). A partir de 1995, a função de coordenar a política de assistência social¹¹⁴ foi transferida para a Secretaria de Assistência Social e ao CNAS incumbia a função de traçar as diretrizes da política. O desafio ainda seguia sendo a superação do legado da política prévia fortemente marcado pelo modelo centralizador, convenial, de baixa organicidade e capacidade técnica, além de ações fragmentadas e descontínuas. É nesse contexto de governo federal, que priorizou a agenda econômica em detrimento da social, que as primeiras normas operacionais da política de assistência social foram aprovadas.

Em 08 de dezembro de 1997, por meio da Resolução nº 204, o CNAS editou a Norma Operacional Básica e Sistemática de Financiamento da Assistência Social: a NOB nº 01/1997. A NOB nº 01/1997 representou o marco inaugural no processo de descentralização político-administrativa, com definição de competências dos entes

¹¹³ Conforme narra Rosário Costa (2009), a estratégia do governo de Fernando Henrique Cardoso na área das políticas sociais, diante da primazia da estabilização monetária com o consequente constrangimento macroeconômico imposto pelo próprio governo, ao longo dos anos de 1990, esteve voltada para a focalização sobre a pobreza, descentralização fiscal, participação social e privatização da parte rentável das políticas sociais.

¹¹⁴ Antes assumida pela LBA e Secretaria de Promoção Social do extinto MBES.

federados e forte enfoque municipalista. Também instituiu a obrigatoriedade de instalação dos Conselhos e Planos Municipais de Assistência para viabilizar o recebimento de recursos federais vinculados ao Fundo Nacional de Assistência Social – conhecido como CPF dos municípios -, como forma de superação da modalidade de transferência de recursos por meio de convênios. A previsão legal do sistema descentralizado e participativo da política de assistência social foi traduzido na NOB nº 01/1997 (BRASIL. CNAS, 1997, p. 2) como sendo um sistema que:

[...] propicia a efetiva partilha de poder, a definição de competências das três esferas de governo, a prática da cidadania participativa através dos Conselhos de Assistência Social e as transferências de responsabilidades pela execução dos serviços, programas e projetos para os estados, Distrito Federal e municípios, devidamente acompanhados do correspondente repasse de recursos. Estabelece, também, o princípio do comando único em cada nível de governo e a necessária participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações desenvolvidas.

De modo que a descentralização político-administrativa previa a “transferência de responsabilidades pela execução da política” ao mesmo tempo em que fixava a redistribuição do “correspondente repasse de recursos”. Essa transferência de responsabilidades aos entes subnacionais foi propagada como um instrumento de gestão que possibilitaria garantir a eficácia e eficiência do sistema descentralizado e participativo da assistência social. Contudo, a “transferência de responsabilidades” proposta na NOB nº 01/1997 não teve a mesma equivalência de descentralização político-administrativa, enquanto distribuição dos espaços de exercício de poder e tomada de decisões. As competências e responsabilidades de cada ente federado não restaram suficientemente delineadas a ponto de possibilitar a tomada de decisões, a adesão ou cooperação pelos entes envolvidos. Aliada a tal circunstância, é preciso reafirmar o aspecto homogeneizador da “transferência de responsabilidades” na medida que considerou um padrão uniforme de capacidade político-institucional¹¹⁵ aos diferentes municípios para a implantação do sistema descentralizado. Tratou-se mais de um repasse da execução dos serviços, programas e projetos aos governos municipais, sem considerar a histórica heterogeneidade dos entes subnacionais.

Conforme coloca Arretche (1999), a descentralização pressupõe a

¹¹⁵ Compreendida como o conjunto estatal de instrumentos, estratégias, recursos institucionais, políticos, fiscais e humanos necessários para a formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas sob sua responsabilidade.

institucionalização no plano local de condições técnicas para a assunção da própria gestão da política social, além da distribuição clara de poder decisório e espaços para exercício do poder político. E, nesse sentido, a implantação do “sistema descentralizado e participativo” no campo da assistência social foi retratada por Lima (2003, p. 33) como:

O município podia, a princípio, não aceitar a municipalização, mas esse processo foi desencadeado em uma conjuntura desfavorável, pois as prefeituras estavam envolvidas com as eleições, os prazos foram curtos e aqueles que não se posicionaram foram considerados municipalizados. Além disso, o processo foi deflagrado sem que os municípios tivessem informações suficientes sobre o que estava acontecendo e as implicações do recebimento direto dos recursos repassados pelo FNAS.

Em 1998, por meio da Resolução CNAS nº 207, de 16 de dezembro (BRASIL. CNAS, 1998), foi aprovada a primeira versão da Política Nacional de Assistência Social que estabelecia como princípios e diretrizes, dentre outros, a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política; a descentralização, com comando único; e a gestão pactuada e corresponsabilidades no financiamento da política.

No entanto, segundo nos adverte Alchorne (2013, p. 34), o texto da PNAS 1998 estava impregnado pelas ideias predominantes, à época, de reforma do Estado com proposições que limitavam o papel do Estado e reforçavam o caráter de solidariedade da sociedade. Um exemplo disso é a passagem no texto que assevera “O Estado mostra-se insuficiente para responder, sozinho, às demandas sociais” (CNAS, 1998, p. 9) e propõe como diretriz da política a “efetivação de amplos pactos entre Estado e a Sociedade, que garantam o atendimento de crianças, adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência e famílias em estado de vulnerabilidades e exclusão social” (CNAS, 1998, p. 12).

Na sequência, o CNAS publicou a segunda Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB nº 2/1998 (BRASIL. CNAS, 1998b) com a previsão de que em decorrência da implantação do sistema descentralizado e participativo da assistência social, por meio da NOB nº 01/1997, havia a necessidade de promover mudanças no desenho institucional e no modelo de gestão da assistência social, na articulação entre os níveis de governo e com outras políticas públicas e, ainda, na relação entre o Estado e a sociedade. Previu-se, expressamente, que o processo de descentralização político-administrativa da política de assistência social ocorreria com

ênfase na municipalização.

A NOB nº 02/1998 ampliou a definição das competências dos entes federados na gestão da política de assistência social. Também diferenciou o financiamento dos serviços, programas e projetos. Para os serviços, o recurso financeiro seria repassado, de forma regular e automática, a partir da transferência do Fundo Nacional para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais. Os demais, por seu caráter não continuado, permaneceriam utilizando o modelo convenial, cuja base de financiamento estava prevista na Instrução Normativa nº 01/STN/97 (BRASIL. STN, 1997).

Nesse sentido, o **Apêndice A** compila as previsões normativas que tratam das competências administrativas comuns e próprias de cada ente federado, as quais não avançaram no detalhamento das atribuições dos níveis de governo para operacionalizar o “sistema descentralizado”. Em ambas normas operacionais havia previsão do papel de coordenação da União nas ações da política, além do assessoramento técnico aos demais entes federados. A responsabilidade pelo cofinanciamento pelos entes federados foi prevista na NOB nº 02/1998, porém sem detalhamentos. Aos entes estaduais restaram previstas competências ligadas a ações de âmbito estadual e regional e de combate à pobreza, além de apoio técnico aos municípios no aperfeiçoamento da capacidade gestora própria, de maneira que aos municípios já se atribuía a responsabilidade pela organização e gestão da rede municipal para a oferta dos benefícios, serviços, programas, projetos, além da definição da relação do ente público com as entidades prestadoras dos serviços socioassistenciais.

A despeito do reconhecimento da assistência social como campo da ação estatal para a formulação, implementação e manutenção da política pública, as competências administrativas e de financiamento dos entes federados permaneceram imprecisas e pouco delimitadas (LIMA, 2004). Há mais competências comuns do que próprias, o que tende a gerar um estado de inércia dos entes federados, em especial quando o governo federal deixa de exercer o papel de coordenador no processo de descentralização administrativa da política com vistas a assegurar aos demais entes federados o desenvolvimento de capacidades institucionais próprias na operacionalização da política estatal.

A década que sucedeu à promulgação da Constituição Federal de 1988 retrata o arranjo do federalismo operado sob o modelo descentralizador, no qual o

ente federal transferiu as responsabilidades aos entes subnacionais num caráter meramente municipalista e de práticas governamentais compartimentalizadas. Configurou-se o modelo de “municipalismo autárquico” (ABRUCIO, 2005), com cada ente municipal operacionalizando as tarefas repassadas pelo governo federal de acordo com suas capacidades operacionais e sem o necessário entrelaçamento com os demais níveis de governo para a solução de problemas comuns no campo da política de assistência social.

Ao mesmo tempo, o governo federal convocava a sociedade civil para a retomada do espírito de solidariedade, por meio do voluntariado em ações e programas cuja execução e garantia deveriam estar a cargo do Estado. Couto (2009) relata que o período esteve marcado por programas fragmentados, assistemáticos e seletivos que referendavam ações pontuais como o Programa de Combate à Fome e à Miséria e o Programa Comunidade Solidária, como instrumentos políticos para assegurar a legitimidade junto à população em situação de pobreza no país.

Também Sposati (2004) ressalta a dificuldade dos governantes em reconhecerem a previsão legal de comando único da política de assistência social, da unificação de programas; do trabalho em rede descentralizada. Assim pontua a autora (2004, p. 69):

O seu tutor, em 1995, resolveu substituir a desejada regulação do dever de Estado e direito do cidadão na assistência social por uma “nova relação solidária”, que mantém a opção reforçadora do neoliberalismo pela subsidiariedade. O *mix* de conservadorismo e modernidade neoliberal tiveram influência decisória no precário e anêmico desenvolvimento da infância da menina LOAS.

Na sequência, a NOB de 2002 foi publicizada para o debate, porém não houve aprovação pelo CNAS. Tratou-se de uma iniciativa de revisão e adequação da NOB existente, promovida pela então Secretaria de Estado de Assistência Social, FONSEAS e FONGEMAS¹¹⁶.

Assim, após dez anos da publicação da LOAS, a política da assistência social era operada em caráter fortemente municipalista, de forma descontinuada, seletiva e focalizada na oferta; com predominância da rede filantrópica na oferta da política e ainda muito atrelada à ideia de não direito de cidadania (YAZBEK, 2004). Essa trajetória da gestão da política de assistência social, do período pós-Constituição

¹¹⁶ Denominação, à época, do CONGEMAS.

Federal de 1998 até meados de 2003, é narrada por Lopes (2006, p. 78) como a permanência de uma

[...] estrutura estatal paralisante; burocracia excessiva; não consolidação do comando único nacional; desconsideração das deliberações das conferências nacionais; congelamento orçamentário e execução financeira inexpressiva; serviços decididos como programas pontuais; fragmentação entre serviços e benefícios; descompasso entre gestão da política e planejamento financeiro; desrespeito das instâncias de deliberação e pactuação; assistência social como matéria de desinteresse na esfera pública governamental.

No contexto de novas orientações quanto ao papel do Estado na garantia e promoção das políticas sociais, adotadas no governo de Lula (2003-2010), inicialmente, procedeu-se à avaliação do processo de descentralização em curso. Com os dados do levantamento foi possível apreender que os municípios haviam sido habilitados na gestão da política, nos anos de 1999 e 2000, com base em análise documental, sem avaliação real e concreta da capacidade institucional, técnica e administrativa dos gestores municipais para implementar e operar a política. Tal diagnóstico foi divulgado aos gestores por ocasião da ata da 44ª CIT, realizada em 18/05/2004 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2004a).

À medida que o acúmulo normativo e técnico avançava na gestão da política de assistência social, igualmente aumentava a preocupação do gestor federal em efetivamente dar concretude à política de assistência social para a superação da concepção de que se tratava de uma política voltada para atender interesses político-partidários e de viés clientelista. Nesse sentido, a então Secretária de Estado da Assistência Social destacou em sua fala aos gestores presentes na 41ª reunião ordinária da Comissão Intergestores Tripartite (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2003, linhas 299-312), realizada em 27 de novembro de 2003, que:

[...] é preciso definir determinadas situações que têm ocorrido durante os dez últimos anos, para fortalecer e valorizar a Assistência Social como política e não como formuladora de programas emergenciais. Afirmou que, com a experiência acumulada ao longo desse tempo e o que se tem ouvido de gestores durante todo este ano, a ideia que fica é saber o que se quer com o chamado sistema único e descentralizado, no sentido de homogeneizar medidas, definir responsabilidades da Assistência Social, identificar o conjunto de ofertas. Após esse processo, atribuir o que cabe ao município, ao estado e ao Governo Federal; definir a política de financiamento, e consolidar o Ministério da Assistência Social como espaço de visibilidade política e institucional para o exercício dessa ação.

Em síntese, até aquele momento histórico, o processo de descentralização político-administrativa, sob a ótica municipalista, representou a mera delegação de responsabilidades aos entes municipais para a gestão e operacionalização da própria política, a despeito das heterogeneidades existentes nos municípios brasileiros, evidenciadas pelas distintas capacidades técnica, financeira, administrativa e de recursos humanos. Os rumos adotados na gestão da política de assistência social foram distintos entre os entes subnacionais, com a persistência de “[...] resultados e modos de gestão regressivos, pois não significaram necessariamente o avanço democrático, o avanço orçamentário, a qualificação e a universalidade dos benefícios, serviços, programas e projetos” (SPOSATI, 2001, p. 55).

3.3 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS

O percurso histórico que antecede a aprovação da Política Nacional da Assistência Social – 2004 evidenciou a insuficiência do Estado no exercício do papel de dar concretude à assistência social sob a ótica de uma política pública integrante do sistema de seguridade social que deve assegurar o direito de acesso à renda, acolhida e convívio, de forma universal e continuada, a cidadãos e famílias que estejam vivenciando algum tipo de desproteção social ocasionada por situações de vulnerabilidade¹¹⁷ e risco social¹¹⁸.

O contexto político de um governo federal proveniente de uma coligação centro-esquerda e autodenominado governo social-desenvolvimentista, marcado por estratégias políticas, econômicas e sociais que buscaram combinar crescimento econômico, combate à pobreza e redução da desigualdade social, mostrou-se favorável ao ingresso na pauta política da construção de um sistema público e nacional vinculado à política de assistência social.

De início, ocorreu a criação de uma burocracia estatal própria, o Ministério da Assistência Social, que na sequência foi incorporado ao Ministério de

¹¹⁷ A noção de vulnerabilidade exprime uma gama de situações de precariedade que não se resume apenas à ausência ou insuficiência de renda e que pode surgir em qualquer momento da vida do cidadão, podendo estar associada a situações de deficiência, negligência, isolamento, exclusão social ou falta de acesso a serviços públicos (TEIXEIRA, 2010).

¹¹⁸ O conceito de risco social tem relação direta com a circunstância fática de violação de direitos. Teixeira (2010, p. 288) define risco social como sendo “a probabilidade de ocorrência de um evento que cause dano, geralmente de ruptura familiar, violação de direitos, associado ao aumento da pobreza, das desigualdades e vulnerabilidades sociais”.

Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, compreendendo em sua macroestrutura a Secretaria Nacional da Assistência Social. Instalou-se um novo olhar para as relações intergovernamentais na operacionalização da política. Nesse sentido, a então Secretária Nacional de Assistência Social, por ocasião da 42ª CIT (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2004, linhas 36-56), realizada em 09 de março de 2004, anunciou aos gestores presentes que as ações da SNAS seriam pautadas em:

trabalho conjunto e articulado com os entes envolvidos em programas e projetos, nas três esferas de governo; resgate do que foi deliberado nas conferências nacionais, estaduais e municipais, acolhendo, acatando e fazendo cumprir as citadas deliberações, observando os limites do mandato, do orçamento financeiro e de eventuais limitações que, todos sabem, podem ocorrer, a discussão do tema co-financiamento (sic) envolvendo sua função, as bases em que ocorrerá, as atribuições e responsabilidade dos governos federal, estadual e municipal; fortalecimento dos conselhos estaduais e municipais, discutindo a dinâmica de seu funcionamento, a participação efetiva da sociedade civil e dos órgãos governamentais, para que, de fato, se cumpra suas funções e se estabeleça o controle social; respeito à diversidade e às realidades dos municípios de pequeno, médio e grande portes.

Na sequência, em 15 de outubro de 2004, por meio da Resolução nº 145, o CNAS aprovou a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (BRASIL. CNAS, 2004), fruto de um acúmulo técnico, teórico e político¹¹⁹, além do reconhecimento da decisão coletiva anunciada na IV Conferência Nacional de Assistência Social de implantação de um Sistema Único de Assistência Social - SUAS, sob o paradigma da universalização do direito à proteção social fundado na ideia de cidadania.

Assentada em novas bases de unidade de comando e responsabilidades administrativas e de financiamento, próprias e comuns aos entes federados, a aprovação da PNAS-2004 (BRASIL. CNAS, 2004) e, na sequência, da NOB-SUAS/2005 (BRASIL. CNAS, 2005) representaram uma *critical junctures* (COLLIER; COLLIER, 1991) na forma de gestão da política de assistência social. Tratou-se de uma verdadeira “janela de oportunidade” para a construção de um sistema público e nacional, com indicativo de responsabilidades compartilhadas, inclusive orçamentária, grau de autonomia na gestão local da política e capacidade de influenciar as decisões

¹¹⁹ A versão preliminar do texto da Política Nacional de Assistência Social apresentada ao CNAS foi previamente encaminhada pela SNAS aos estados, municípios, conselhos e universidades para possibilitar o debate e a construção conjunta do documento (Ata da 46ª CIT, realizada em 20 de julho de 2004). Sposati (2006) narra que experiências exitosas de gestores municipais na construção de planos municipais e governança democrática dos serviços socioassistenciais nortearam as discussões sobre o novo modelo assistencial a ser construído.

políticas em espaços de arranjo federativo. Nas palavras de Couto (2009, p. 206), a PNAS-2004 demandou uma “microrrevolução” institucional para a construção e consolidação de um conjunto de normas para instrumentalização da política, além da implantação do sistema público e nacional de gestão - o Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Tal como institucionalizada, a PNAS-2004 preconiza a atuação da assistência social em três eixos protetivos que, segundo a lição de Sposati (2009, p. 41), podem ser denominados de eixo de “*proteção às fragilidades/vulnerabilidades próprias ao ciclo da vida*”, englobando direitos de crianças, adolescentes, jovens e idosos; eixo de “*proteção às fragilidades da convivência familiar*”, com a possibilidade de atuação para reconstituição do tecido social e do reforço do núcleo afetivo de referência de cada pessoa; e eixo de “*proteção à dignidade humana e combate às suas violações*”, que opera com a garantia de provisões básicas das necessidades humanas, em especial aquelas que se referem aos direitos de alimentação, vestuário e abrigo para pessoas que em razão de idade, deficiência, situações de violência familiar ou social, abandono, alcoolismo, desemprego prolongado, entre outras situações, podem demandar acolhida.

3.3.1 A implantação do Sistema Único de Assistência Social

A operacionalização da política passa a ser instrumentalizada por meio do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, concebido como um sistema nacional com comando único da política, operando em níveis de proteção social básica e especial (subdividida em média e alta complexidade), com padronização na oferta de benefícios (artigos 20 a 22 da LOAS), serviços (artigo 23 da LOAS), programas (artigo 24 da LOAS) e projetos (artigos 25 e 26 da LOAS), numa estrutura em rede e integrada por equipamentos públicos e entidades de natureza privada, em caráter complementar, de modo que há centralidade do papel do Estado “na cobertura dos riscos sociais, garantia dos direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza” (CARDOSO JUNIOR; JACCOUD, 2005, p. 194).

A versão preliminar da NOB-SUAS nº 01/2005 foi elaborada pela equipe técnica do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome contendo

contribuições encaminhadas pelo CNAS¹²⁰ e por Câmaras Técnicas. Os debates para negociação e pactuação do texto da NOB-SUAS ocorreram nas reuniões ordinárias da CIT: 50^a (09/03/2005); 51^a (12/04/2005); 52^a 26/04/2005); 53^a (21/06/2005); nesta última ocorreu a pactuação. O texto final estabelecia que a implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS deveria operar-se por meio de um processo que assegurasse o respeito às diferenças socioterritoriais e de heterogeneidade institucional de cada nível de governo. Em razão disso, a NOB-SUAS/2005 propunha que a política de assistência social estivesse:

[...] fundada em pacto entre os entes federativos, o que assegura a unidade de concepção e de âmbito da política de Assistência Social em todo território nacional, sob o paradigma dos direitos à proteção social pública de seguridade social e à defesa da cidadania do usuário. Assegura, ainda, a primazia e a precedência da regulação estatal sobre essa atividade pública, cuja dinâmica democrática sob controle social prevê a participação da população e da sociedade na formulação e controle das ações e o comando único das ações em cada esfera de governo. (BRASIL. CNAS, 2005, p. 4)

Assim, o arranjo do federalismo e da coordenação federativa ganha centralidade na análise, porquanto o redesenho da política preconiza que o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, enquanto sistema nacional que opera sob uma rede regionalizada e hierarquizada, está estruturado nos pilares da primazia da responsabilidade do Estado na condução da política; da gestão compartilhada com a definição de competências federativas, inclusive de cofinanciamento; níveis de articulação e cooperação entre os entes federados; capacidade normativa, de monitoramento, avaliação e indução federal; e legitimidade dos fóruns federativos e controle social.

Estudiosos da política, como Battini (2007), Couto (2009), Raichelis; Yazbek; Silva e Silva (2019), apontaram que dentre os inúmeros desafios colocados para a concretização da assistência social estavam postos a institucionalização de um sistema público, com regulação, organização e integração técnica e operacional em todo o território nacional, além de financiamento condizente e coordenação da ação dos entes federados. Tais desafios não foram integralmente superados e, na atualidade, são colocados em xeque diante do processo de desestruturação do sistema SUAS.

¹²⁰ A IV Conferência Nacional da Assistência Social, realizada em 2003, no eixo de debate que tratou da gestão e organização da política de Assistência Social, deliberou pela prevalência em planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito.

Extrai-se do período de discussão e aprovação da PNAS e, na sequência, de implantação do SUAS o protagonismo do ente federal no papel de *policy decision-making* por meio da elaboração de um rol de normas gerais, da adoção de incentivos aos gestores subnacionais para a assunção de responsabilidades no processo de descentralização político-administrativa e de integração das ações voltadas à estruturação e implantação da política. Tal padrão de coordenação federativa aproxima-se da classificação de Peters (2004) como do tipo de “coordenação positiva” que envolve um conjunto de acordos e pactos de cooperação, respeitando a autonomia dos entes federados e reconhecendo as distintas capacidades político-institucional e econômico-fiscal para a implementação da política pública.

Pautado nesse redesenho da política, na sequência, o Sistema Único de Assistência Social - SUAS foi implantado com suporte na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS/2005, aprovada pelo CNAS por meio da Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005 (BRASIL. CNAS, 2005). O projeto de lei que previa a criação do SUAS, o PL nº 3077/2008, foi aprovado no Congresso Nacional somente em 2011, com a publicação da Lei nº 12.435 (BRASIL, 2011) que promoveu alterações na LOAS para integrar o SUAS.

A NOB-SUAS/2005, hoje revogada pela NOB-SUAS/2012 (BRASIL. CNAS, 2012), deflagrou um denso processo normativo de estruturação do sistema e de adesão dos entes federados ao novo modelo nacional de organização e gestão da assistência social, dando início à institucionalização e capilarização da política em todo o país, levando em conta os contextos locais bastante desiguais em termos de capacidades estatais¹²¹, em especial dos municípios.

No campo normativo da descentralização político-administrativa avançou-se na previsão de competências próprias e comuns a cada ente federado, pautadas na atuação articulada e integrada entre os níveis de governo, tendo como pressupostos a territorialização e a intersetorialidade.

A questão da territorialidade, no âmbito da política de assistência social, é compreendida como um mecanismo capaz de assegurar níveis de uniformidade e homogeneidade na implantação da política diante do reconhecimento das

¹²¹ Compreendida, com suporte na definição de Neto *et al.* (2017), como capacidades que englobam a capacidade econômico-fiscal (tributação, arrecadação, recebimento de rendas por meio de transferências fiscais e realização do gasto público) e capacidade político-institucional (instrumentos, recursos, estratégias institucionais, políticas e de recursos humanos necessários para planejamento, execução e coordenação das políticas públicas).

desigualdades socioterritoriais e da diversidade na capacidade técnica de cada ente federado (COUTO, 2009), com a adoção de ações e mecanismos voltados para a redução de uma das “heterogeneidades constitutivas” (ABRUCIO, 2005), revelada pela permanência das desigualdades locais e regionais e da baixa capacidade estatal dos entes municipais.

Aliado ao reconhecimento da necessidade de ações territorialmente definidas, a PNAS-2005 preconizou como novo paradigma da gestão pública a articulação da descentralização administrativa com a intersetorialidade, como possibilidade de que as ações e resultados da política de assistência social impactassem em outras políticas sociais e fossem por elas impactada. Nesse sentido, o documento da PNAS-2004 (BRASIL. CNAS, 2004, p. 45) coloca como diretriz da política de assistência social:

“[...] uma maior descentralização, que recorte regiões homogêneas, costuma ser pré-requisito para ações integradas na perspectiva da intersetorialidade. Descentralização efetiva com transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local.”

A ideia central do SUAS é possibilitar a execução dos serviços, benefícios, programas e projetos em âmbito nacional na forma de ação em rede hierarquizada e articulada entre os entes da federação, sob o critério da universalidade e em busca da unidade na forma de organização, na oferta, no local de acesso, nos critérios e padrões de atendimento, na realização de estudos e diagnósticos locais e regionais, no monitoramento e avaliações, com respeito às especificidades regionais e à diversidade dos municípios (PEREIRA, 2007). Além disso, prevê que a implantação do sistema deve operar-se de forma articulada com iniciativas da sociedade civil por meio dos conselhos, conferências e fóruns, além da participação e controle social.

Nesse sentido, o ENTREVISTADO nº 8 destaca a importância da autonomia municipal na operacionalização e gestão do SUAS:

Então o Sistema Único de Assistência Social é estruturado, primeiro, para reafirmar a autonomia do município para organizar as suas provisões públicas, que são serviços, programas, projetos, benefícios, transferência de renda, o Cadastro Único, enfim, todas as nossas provisões no campo da Assistência Social. Primeiro, o SUAS reafirma essa autonomia do município.

Para tanto, propôs-se um redesenho no modelo de organização da política de assistência social com a previsão de gestão compartilhada; do detalhamento de competências técnico-políticas entre os entes federados; da ampliação dos mecanismos de transferência de recursos, na modalidade fundo a fundo, regulares e automáticos; e da fixação de critérios de partilha dos recursos levando em conta indicadores transparentes e proporcionais à distribuição territorial das populações vulneráveis atendidas nos municípios classificados de acordo com o porte populacional, operando na lógica de pisos¹²² de proteção (básica e especial), devidamente pactuados na instância própria.

No que diz respeito à gestão da política, foram definidas responsabilidades para cada nível de governo com incentivos e requisitos de habilitação ao SUAS. Aos municípios coube operar a política em níveis de gestão: inicial, básica e plena; e aos estados e Distrito federal a fixação de prioridades por meio do Pacto de Aprimoramento da Gestão, como instrumento de adesão ao SUAS.

O processo de interlocução entre os entes federados e as relações intergovernamentais pautadas na coordenação federal resultaram no significativo avanço institucional. Nos debates para a negociação e pactuação da NOB-SUAS/2012 reconheceu-se que, em pouco menos de uma década, o SUAS estava presente na quase totalidade dos municípios brasileiros, o que demandava um segundo passo institucional: o aprimoramento da gestão por meio da adoção de mecanismos que possibilitassem avaliar os estágios de organização do SUAS nos estados, Distrito Federal e municípios para então promover medidas de aprimoramento da gestão dos serviços, dos programas, dos projetos e dos benefícios socioassistenciais.

3.3.2 As competências comuns e próprias dos entes federados na gestão da política de Assistência Social

Foi nesse contexto de avanço do SUAS, com mecanismos de *increasing returns* (PIERSON, 2000) na institucionalização do sistema, que a NOB-SUAS/2012 foi pactuada na Comissão Intergestores Tripartite (CIT)¹²³ e aprovada em dezembro

¹²² A questão do financiamento da política de Assistência Social, a superação da relação convencional para o repasse na forma de pisos de proteção, com base na capacidade de atendimento e não mais pela quantidade e modalidade de atendimento, será abordada no próximo capítulo.

¹²³ A construção da nova NOB-SUAS/2012 teve início em 2010, num processo assentado em amplo debate, com representantes da CIT e das Comissões Intergestores Bipartites – CIB, além de

de 2012 pelo CNAS, por meio da Resolução nº 33/2012. O foco passa a ser o aprimoramento da gestão e a qualificação dos serviços socioassistenciais. Sustentada nos pilares do pacto federativo de caráter cooperativo, a norma reafirma os objetivos da política de gestão compartilhada, do cofinanciamento pelos entes federados, da cooperação técnica e da gestão integrada entre benefícios e serviços. Além disso, ratifica as diretrizes estruturantes da primazia do Estado, da descentralização e cofinanciamento público. E traz a concepção dos instrumentos de pactuação de compromissos dos entes federados para o alcance de metas e prioridades negociadas na esfera da CIT, além da instituição de blocos de financiamento e a implantação e operacionalização da vigilância socioassistencial.

Assim, para a compreensão do arranjo federativo do SUAS, enquanto sistema público nacional e, portanto, edificado sob o pacto da coordenação federal e cooperação entre os entes federados, faz-se necessário apreender quais são as competências comuns e próprias atribuídas legalmente a cada ente federado.

Nesse sentido, o artigo 8º da NOB-SUAS/2012 (BRASIL. CNAS, 2012) preconiza que o SUAS sustenta-se na cooperação entre os entes federados, com competências e responsabilidades comuns e específicas a cada ente. Estabelece, ainda, no § 1º do mencionado artigo que:

§1º As responsabilidades se pautam pela ampliação da proteção socioassistencial em todos os seus níveis, contribuindo para a erradicação do trabalho infantil, o enfrentamento da pobreza, da extrema pobreza e das desigualdades sociais, e para a garantia dos direitos, conforme disposto na Constituição Federal e na legislação relativa à assistência social.

A previsão das responsabilidades comuns e específicas a cada ente federado (artigos 12 a 17 da NOB-SUAS/2012) tem como determinante a assunção da gestão do sistema por cada ente federado, com a finalidade de garantir a organização, qualidade e resultados na prestação dos serviços, benefícios, programas e projetos ofertados pela rede socioassistencial.

O **Apêndice B**, numa síntese normativa-jurídica que parte do nível macro para o micro no sistema de regulação do SUAS, evidencia que a prescrição constitucional das competências dos entes federados na política de assistência social restringe-se ao comando genérico de descentralização político-administrativa e coordenação dos

contribuições feitas por gestores, técnicos, conselheiros, acadêmicos e especialistas na área por meio de consulta pública.

entes federados; além da competência específica da União para legislar sobre normas gerais e aos entes estaduais e municipais a execução de programas em suas respectivas esferas de atuação. Constituem prescrições de competência que guardam relação de paralelismo com as demais competências administrativas fixadas pela norma constitucional aos entes federados em outras políticas públicas.

Por sua vez, a LOAS/1993 (BRASIL, 1993), com as alterações promovidas pela Lei nº 12.345/2011, estabeleceu sete competências comuns aos entes federados, além de duas competências comuns aos estados, Distrito Federal e municípios. As competências comuns aos entes subnacionais referem-se à descentralização, à coordenação, ao comando único das ações em cada esfera de governo, às ações articuladas, ao cofinanciamento para aprimoramento da gestão, aos serviços, programas e projetos; às ações de caráter emergencial e ao monitoramento e avaliação da política. Já as competências comuns dos estados, Distrito Federal e municípios estão relacionadas com a prestação dos serviços socioassistenciais, quando em rede regionalizada ou local, respectivamente, além do custeio dos benefícios eventuais.

A LOAS também prevê duas competências próprias à União relacionadas à edição de normas gerais e concessão e manutenção do benefício de prestação continuada (previsão constitucional); duas competências aos estados que dizem respeito ao estímulo e apoio técnico aos entes municipais, bem como a execução de programas estaduais. As três competências próprias dos municípios e Distrito Federal referem-se à execução de programas na esfera distrital e municipal, à oferta dos benefícios eventuais e à execução de projetos de enfrentamento à pobreza.

Com a edição da NOB-SUAS/2012 as competências comuns e próprias dos entes federados restaram disciplinadas de forma mais exaustiva. A NOB-SUAS/2012 prevê trinta e quatro competências comuns aos três entes federados; cinco competências comuns a União e estados; nove competências comuns aos estados-membros, Distrito Federal e municípios e uma competência comum aos estados e Distrito Federal (relacionada ao plano de capacitação e educação permanente). Também prevê treze competências próprias da União, oito competências próprias dos estados-membros; nove competências do Distrito Federal e dez competências próprias dos municípios.

As competências comuns a todos os entes federados guardam relação com a própria organicidade e unidade do SUAS e destacam o caráter cooperativo na

execução da política. Há mais competências comuns do que próprias de cada ente federado a destacar a necessidade de articulação nas relações intergovernamentais para a implantação, a manutenção e a consolidação do sistema nacional. Nesse sentido, são competências comuns aos entes federados, dentre outras, a organização, a coordenação, a normatização e a regulação do SUAS; a elaboração do Pacto de Aprimoramento; a formulação de diretrizes e definições sobre o financiamento da assistência social, além do próprio cofinanciamento mediante transferência fundo a fundo ou alocação em fundo próprio; a garantia da integralidade da proteção socioassistencial, da oferta dos serviços socioassistenciais, da implementação da vigilância socioassistencial, das ações socioassistenciais de caráter de emergência e da gestão integrada dos serviços, benefícios e programas de transferência de renda; a implementação dos protocolos pactuados na CIT e do sistema de informação, acompanhamento, monitoramento e avaliação da política.

As competências comuns da União e estados-membros dizem respeito ao financiamento e ao apoio técnico na implementação dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, dos projetos de enfrentamento da pobreza e das ações socioassistenciais de caráter emergencial, da vigilância socioassistencial e das entidades de representação dos gestores estaduais e municipais, além da elaboração de planos de apoio aos entes subnacionais com pendências e irregularidades junto ao SUAS e da garantia de recursos orçamentários e condições estruturais para o efetivo funcionamento da CIT, CNAS, CIB e CEAS, respectivamente.

As competências comuns aos estados-membros e municípios preveem a atuação conjunta no financiamento dos benefícios eventuais; no aprimoramento dos equipamentos públicos e na oferta dos serviços socioassistenciais; na prestação das informações sobre a gestão à União e preenchimento do Censo SUAS; no zelo e execução regular dos recursos orçamentários transferidos; na organização, coordenação, articulação e monitoramento da rede de serviços estadual/regionalizada ou local; na elaboração e cumprimento do plano de providências na eventualidade de pendências ou irregularidades junto ao SUAS. Por fim, outra competência comum aos entes estaduais e municipais, expressamente prevista na NOB-SUAS/2012 e que ressalta a necessidade de cooperação e articulação nas relações intergovernamentais, é a previsão de participação efetiva dos entes nos mecanismos formais de cooperação intergovernamental.

Já as competências próprias da União dizem respeito à gestão do SUAS (para assegurar a unicidade do sistema); à concessão, manutenção e gestão federal do benefício de prestação continuada (único benefício socioassistencial previsto na norma constitucional); à regulação do acesso às seguranças de proteção social e aos direitos socioassistenciais; à fixação de diretrizes, acompanhamento, monitoramento da implantação dos serviços socioassistenciais, além da coordenação nacional do CADÚnico e do cadastro das entidades da assistência social.

As competências próprias dos estados-membros têm relação com a organização e a prestação do serviço regionalizado de proteção social especial, dada a circunstância de que nem todos os municípios têm demanda ou condições técnicas e financeiras para a implementação do serviço de proteção social especial de alta ou média complexidade. Além disso, compete aos estados-membros: apoiar técnica e financeiramente os municípios na implantação do SUAS, CADÚnico, além das associações e consórcios municipais para prestação dos serviços socioassistenciais; instituir ações preventivas e proativas para o cumprimento das normas do SUAS; e acompanhar o sistema de cadastramento das entidades e organizações da assistência social vinculadas ao território estadual.

Por fim, as competências próprias dos municípios e Distrito Federal estão fortemente atreladas à noção de descentralização administrativa concebida na Constituição Federal, reafirmada na LOAS e na PNAS/2004 e pormenorizada na NOB-SUAS/2012 com viés de assunção da execução administrativa do rol de ofertas preconizadas pela política de assistência social. Nesse sentido, compete aos entes municipais e ao Distrito Federal a regulamentação, financiamento e concessão dos benefícios eventuais; a organização e prestação dos serviços socioassistenciais; a execução dos projetos de enfrentamento à pobreza e as ações de caráter emergencial. Também compete a gestão local do CadÚnico e do benefício de prestação continuada em sua integração com os serviços, programas e projetos existentes na rede; além do preenchimento do sistema de cadastramento das entidades e organizações da assistência social e aferição do pertencimento das mesmas à rede socioassistencial de acordo com as normativas federais, de modo que o desenho da divisão das competências e responsabilidades dos entes federados na regulação, gestão e financiamento do sistema federativo de política pública está fundado no comando constitucional de cooperação intergovernamental, tanto vertical quanto horizontal.

O número maior de competências comuns do que competências próprias impõe aos entes federados níveis de articulação e cooperação na gestão do sistema público e nacional. Para além disso, o rol das competências exclusivas da União indica o papel central do ente federal na coordenação, indução e financiamento público. Ao mesmo tempo, o rol de competências comuns dos entes subnacionais evidencia certo grau de autonomia na implementação da política e produção de consensos, por exemplo, em fóruns intergovernamentais, como a CIT do SUAS que será abordada mais adiante.

O percurso normativo de 2005 a 2012¹²⁴ retrata a materialização da política de assistência social por meio da construção de uma arquitetura jurídica e institucional do SUAS com previsões comuns e próprias de competências e responsabilidades em todos os níveis de governo, com níveis de gestão¹²⁵ de cada uma das esferas, normatização quanto à uniformidade na oferta da proteção socioassistencial, mecanismos de transferência direta de recursos, critérios objetivos e transparentes e qualificação profissional. A diretriz de universalização do acesso à política passa a ser implementada pela via da capilaridade do sistema com a regulação, financiamento e implantação das redes de serviços socioassistenciais, integradas por equipamentos públicos e entidades privadas, todas operando de forma hierarquizada e integrada.

A operacionalização de um sistema público demanda, de um lado, a coordenação dos esforços em ações conjuntas para evitar a sobreposição e, de outro lado, a elaboração federativa de agendas nacionais, de modo que o detalhamento das competências comuns e próprias dos entes federados na gestão e no financiamento compartilhado – este será abordado no próximo capítulo - nos possibilita apreender a relevância do papel da União na coordenação federativa do sistema único. A União, valendo-se da competência própria para legislar sobre a organicidade do sistema, em nível nacional, da capacidade técnica e institucional especializada e de recursos orçamentários relevantes para a articulação e interdependência entre os entes federados, possibilitou resultados importantes na implantação do sistema público, ao mesmo tempo que promoveu o desenvolvimento de capacidades estatais, em

¹²⁴ Para além dos atos normativos já mencionados, podemos destacar, ainda, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB-RH/2006; o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Programas de Transferência de Renda/2009 e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais/2009.

¹²⁵ A alteração dos níveis de gestão (NOB-SUAS/2005) para tipos de gestão (NOB-SUAS/2012) busca refletir as competências dos entes na operacionalização do SUAS.

especial dos gestores municipais direcionadas para a consecução dos objetivos e diretrizes nacionais da política.

Os desafios eram enormes para a operacionalização do sistema. As autoras Silveira e Battini (2003) elencam as dificuldades do processo de descentralização da gestão e implantação do sistema diante da heterogeneidade dos municípios que, em termos gerais, são diagnosticadas como a baixa capacidade de gestão técnica e precariedade em gerar receitas pelos municípios. Também em relação aos estados foram colocados desafios nesse processo de descentralização político-administrativa, na medida que, tradicionalmente, os entes estaduais estiveram voltados para a execução de ações direcionadas para o próprio nível de gestão ou programas de âmbito estadual, com repasses orçamentários pouco expressivos para os municípios, situação essa que ainda persiste em algumas unidades da federação (LICIO *et al.*, 2021).

Assim, se de um lado a previsão de competências próprias em níveis pormenorizados de fixação de parâmetros de atuação são passíveis de configurar determinados “constrangimentos legais” aos entes subnacionais, tal como denominado por Machado; Palotti (2015), de outro, possibilitou criar mecanismos de superação do próprio legado das políticas prévias implementadas pelos municípios, por ora, direcionados à gestão descentralizada de um novo sistema nacional de política pública sustentado pela normatização e padronização das ofertas socioassistenciais, da implantação da rede prestadora e do sistema de financiamento compartilhado.

Os números evidenciam a institucionalização do SUAS com avanços significativos na capacidade institucional e administrativa dos gestores municipais, porém não consolidada e, nos últimos anos, sujeita a um processo agudo de desestruturação. Os dados do Censo SUAS/2016 (BRASIL. SNAS, 2016) apontam que uma década após a implantação do sistema a totalidade dos 5.570 municípios, dos 26 estados e do Distrito Federal haviam pactuado a implantação do SUAS. Em termos quantitativos de equipamentos para a oferta do rol tipificado proteção socioassistencial, partiu-se do zero para 8.240 unidades de CRAS¹²⁶; 2.477 unidades

¹²⁶ 13,8% estavam instalados nos municípios de Minas Gerais; 13,4% em São Paulo; 7,4% na Bahia; 7,1% no Rio Grande do Sul; e 6,8% no Paraná, segundo o Censo Suas/2016.

de CREAS¹²⁷; 230 unidades de Centro Pop¹²⁸; 5.781 Unidades de Acolhimento¹²⁹; 8.454 Centros de Convivência¹³⁰; e 1.345 Centros Dia¹³¹.

Os dados das gestões municipais e estaduais, coletados no Censo SUAS/2016, para além de reafirmar a heterogeneidade dos entes subnacionais, também apontavam os limites e desafios do SUAS. Nesse sentido, 60,5% dos municípios não haviam regulamentado o SUAS por meio de lei municipal; 48% dos gestores municípios declararam não ter recebido nenhuma visita técnica por parte das respectivas Secretarias Estaduais; 89,3% não haviam elaborado o Plano de Capacitação e Educação Permanente dos trabalhadores do SUAS; e 83,5% dos municípios ofertavam benefícios eventuais. Em relação aos estados, apurou-se que 84% haviam elaborado o Plano Estadual de Assistência Social; 57,7% dos entes federados alocavam recursos próprios no Fundo Estadual; 50% ofertavam algum programa próprio de transferência de renda; e 11,5% declararam que não realizavam cofinanciamento estadual.

A partir desse novo desenho da política de assistência social, como nos coloca Sposati (2004), a universalização do acesso ao rol de ofertas públicas passa a ser assegurada por meio da instalação de redes de serviços descentralizadas, hierarquizadas e comando único em cada esfera de governo. Ao mesmo tempo, o repasse de recursos federais vinculados à adesão pelos governos subnacionais assegura a autonomia do ente federado na opção pela habilitação nos distintos níveis de proteção social.

Trata-se de um sistema federativo que possibilita, a um só tempo, a articulação, indução, financiamento e controle da União com a manutenção da autonomia dos entes subnacionais na implementação e produção de consensos sobre a operacionalização da política (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013).

Decorrente do próprio modelo de federalismo com distintos entes autônomos operando a mesma política pública, os interesses e necessidades dos entes

¹²⁷ Ainda segundo o Censo, eram 285 unidades públicas instaladas nos municípios de São Paulo; 245 em Minas Gerais; 217 na Bahia; e 178 unidades no Paraná.

¹²⁸ Do total de equipamentos, 23,5% estavam instalados no estado de São Paulo; 10,9% em Minas Gerais; 9,1% no Paraná; e 5,7% no Rio Grande do Sul.

¹²⁹ O Censo SUAS/2016 indicou que 27,4% das Unidades de Acolhimento estavam instaladas no Estado de São Paulo; 16,4% em Minas Gerais; 9,7% no Paraná; e 7,6% no Rio Grande do Sul.

¹³⁰ Do total de Centros de Convivência, 31,2% estavam operando nos municípios de São Paulo; 10,9% em Minas Gerais; 7,4% no Paraná; e 6,8% na Bahia.

¹³¹ Por fim, o Censo Suas/2016 apontou que 30,9% estavam operando em São Paulo; 22,2% em Minas Gerais; 12,9% no Paraná; e 9% no Rio Grande do Sul.

subnacionais precisam ser incorporados ou acomodados nas decisões gerais no processo de articulação e integração federativa, pela via da “tomadas de decisões compartilhadas” (PIERSON, 1995). E um dos arranjos institucionais de produção contínua de consensos, ações colaborativas, acomodações de interesses políticos e legitimação federativa, tido como inovação do arranjo do federalismo brasileiro (FRANZESE; ABRUCIO, 2013), são os fóruns federativos de negociação e pactuação das políticas públicas, tal como a Comissão Intergestores Tripartite do SUAS¹³².

3.4 COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE: ARENA DE ARTICULAÇÃO INTERFEDERATIVA

O desenho do SUAS, enquanto sistema nacional de gestão da política pública, determinou a um só tempo a necessidade de superação da gestão autárquica por cada nível de governo e a adoção de níveis de articulação federal e cooperação dos entes federados para o enfrentamento das questões afetas à formulação e implementação de um sistema nacional que, por vezes, extrapolam os limites de uma municipalidade ou mesmo de um estado.

Ao mesmo tempo, a previsão normativa das competências pormenorizadas aos entes federados para a gestão do sistema produziu alterações nas relações intergovernamentais ante a necessidade de interdependência dos governos subnacionais, numa conjugação de esforços para se atingir as diretrizes e metas propostas, preservando-se a ideia de “unidade na diversidade”. No curso do processo de formulação e implantação do SUAS, sob a lógica de um sistema nacional e não mais municipal, estadual ou federal, foram necessários níveis de competição, cooperação e acomodação, tal como coloca Pierson (1995).

Sob a ótica das relações intergovernamentais, a operacionalização da política deve ocorrer por meio de um sistema de decisões políticas, de natureza conjunta, direcionado para agregar e incorporar interesses ou necessidades de cada ente federado nas decisões gerais: a denominada “tomada de decisões compartilhadas” (PIERSON, 1995).

Nesse sentido, uma das interfaces de análise sobre a relação do federalismo cooperativo e a implantação da Política Pública de Assistência Social dá-se por meio

¹³² Considerada por Abrucio (2013, p. 147) “uma das mais importantes inovações no sistema federativo brasileiro, que equacionou a questão da representação dos interesses dos governos subnacionais nos processos decisórios”.

da institucionalidade das arenas interfederativas de gestores da Assistência Social, como as Comissões Intergestores Bipartite - CIB e a Comissão Intergestores Tripartite – CIT, esta nosso *locus* de pesquisa. Tais instituições expressam tanto o conjunto das “regras do jogo”, representadas por um arcabouço normativo de divisão de poder político-administrativo voltado para a operacionalização do sistema, quanto as estratégias de competição, cooperação e acomodação adotadas pelos gestores da política, além das próprias práticas que emergem do cotidiano dos operadores da política.

A ideia da arena federativa de gestores de uma determinada política pública tem como pressupostos institucionais: a composição paritária, as relações simétricas entre os entes federados e as regras de unanimidade ou consenso na tomada de decisões coletivas. Tais pressupostos convergem para o tipo de federalismo cooperativo, ao menos formalmente, na medida que buscam preservar a unidade federativa na diversidade dos entes subnacionais.

De modo distinto do que ocorreu com a política de Saúde, que promoveu a implantação do Sistema Único de Saúde e, posteriormente, a constituição da CIT, a política de assistência social instituiu formalmente a CIT em 1997, ou seja, ainda no bojo da previsão formal de um sistema descentralizado e participativo.

A NOB nº 1/1997 (BRASIL. CNAS, 1997) foi o primeiro instrumento normativo a prever a composição e funcionamento da Comissão Tripartite, então composta por um representante de cada órgão gestor da assistência social nas três esferas de governo representadas pela Secretaria de Estado da Assistência Social, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social: pelo presidente do FONSEAS e pelo presidente do Conselho de Gestores Municipais de Assistência Social ou representante da Diretoria Executiva Provisória do COGEMAS, enquanto esse não se regularizasse oficialmente.

A Comissão Tripartite iniciou-se com caráter consultivo e dentre as suas competências estavam previstas: o acompanhamento e avaliação da gestão da política de assistência social no seu âmbito de atuação; a participação na discussão de critérios de transferência de recursos da assistência social para estados, Distrito Federal e municípios; a definição de estratégias para ampliação dos recursos da assistência social; e os critérios para o estabelecimento de prioridades de ações na assistência social. Nesse sentido, a Comissão Tripartite, dado o seu caráter meramente consultivo, não tinha o condão de deliberar e pactuar sobre os rumos da

gestão de um sistema que se propunha descentralizado, mas que na prática operava numa espécie de “municipalismo autárquico”.

A NOB nº 02/1998 (BRASIL. CNAS, 1998) promoveu alterações na Comissão Tripartite, que passou a ser denominada de Comissão Intergestora Tripartite – CIT, ampliando a composição com três representantes da União, indicados pela Secretaria de Assistência Social - SAS; três representantes dos estados, indicados pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social – FONSEAS; e três representantes dos municípios, indicados pelo Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - FONGEMAS.

A CIT teve seu caráter alterado para deliberativo sobre a gestão da política e dentre as atribuições, a NOB nº 02/1998 previu: a habilitação e desabilitação dos estados e municípios na condição de gestão estadual e municipal, respectivamente; a participação no acompanhamento da gestão da política de assistência social no seu âmbito de atuação; a discussão sobre os critérios de transferência de recursos da assistência social para estados, Distrito Federal e municípios; e a definição de estratégias para ampliação dos recursos da assistência social.

A Portaria nº 131, de 28 de abril de 1999, da Secretaria de Estado da Assistência Social (BRASIL. SEAS, 1999), instituiu a Comissão Intergestora Tripartite - CIT como instância de negociação e pactuação dos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. A primeira reunião da CIT ocorreu somente em 1999 já mobilizada com a temática do cronograma de repasses financeiros para os entes federados (JACCOUD, 2020). E o primeiro regimento interno da CIT foi publicado no ano de 2002.

Pelo menos até a aprovação da PNAS/2004 a arena federativa da CIT, por vezes, era pouco prestigiada pelos gestores da política. Nesse sentido, na ata da 41ª reunião da CIT, realizada em 27/11/2003, há registro da preocupação da então Secretária de Estado da Assistência Social, Ana Ligia Gomes, quanto à ausência reiterada de quórum para as reuniões:

“[...] que tem recorrido até à intermediação de colegas para convencer secretários a participar das reuniões. A Comissão tem mantido as reuniões mesmo sem quórum, mas não sabe até quando essa situação pode se manter e há que se pensar em uma solução.” (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2003, linhas 669-672).

Com a edição da NOB-SUAS/2005 e a publicação do novo regimento

interno¹³³ da CIT, em 2006, restou atribuído à comissão de gestores federal, estaduais e municipais o papel de articulação da política de assistência social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação dos aspectos operacionais da gestão do então “sistema descentralizado e participativo”. Manteve-se a composição paritária com 5 representantes titulares e 5 suplentes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS, do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social/FONSEAS e Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social/CONGEMAS.

Dentre as competências fixadas à CIT, o regimento interno estabeleceu a atribuição para pactuação de estratégias para implantação e operacionalização do SUAS; a pactuação de instrumentos, parâmetros, mecanismos de implementação e regulamentação do SUAS; e os critérios e procedimentos de transferência de recursos para o cofinanciamento de ações e serviços de assistência social para estados, Distrito Federal e municípios, bem como o exercício do papel de elo com as Comissões Intergestoras Bipartite/CIB para a troca de informações sobre o processo de descentralização e a promoção de articulação entre as três esferas de governo, de forma a otimizar a operacionalização das ações e garantir a direção única em cada esfera.

Nesse ponto, cabe registrar que o caráter deliberativo da CIT confere a essa instância interfederativa a atribuição para negociar e pactuar aspectos operacionais da gestão do SUAS. Contudo, não se pode perder de vista a necessária relação de interdependência entre a CIT e o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, enquanto órgão superior de deliberação colegiada, de composição paritária entre governo e sociedade civil, e com atribuições mais amplas do que aquelas atribuídas à CIT, visto que as negociações e pactuações dos aspectos operacionais do SUAS, entabuladas no âmbito da CIT, referem-se a deliberações e decisões tomadas anteriormente no âmbito do CNAS. Assim, se de um lado temos o arranjo institucional da CIT como *locus* privilegiado de verbalização e reconhecimento das demandas colocadas pelos gestores federal, estaduais e municipais, de outro, o CNAS ocupa o *locus* legal e legítimo de deliberação sobre questões substantivas que envolvem toda a política nacional de Assistência Social, inclusive no tocante ao exercício do controle social.

¹³³ Resolução nº 3, de 8 de agosto de 2006.

Em 28 de julho de 2019, a CIT foi extinta por força dos efeitos do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 (BRASIL, 2019), que promoveu o fechamento de conselhos e comitês nacionais de políticas públicas. Tratou-se de uma medida autoritária do governo federal que visava o desmonte e a restrição da participação da sociedade civil nos espaços de deliberação e discussão das políticas públicas¹³⁴. Foi necessária uma nova instituição da comissão, por meio da edição do Decreto nº 10.009, de 5 de setembro de 2019 (BRASIL, 2019b). Considerando que as reuniões ordinárias da CIT seguem um número sequencial registrado nas atas, em dezembro de 2019 foi realizada a 1ª Reunião Ordinária da CIT, tendo sido suspensas entre março a maio de 2020 em razão da pandemia de Covid-19 e retomadas virtualmente no mês de junho de 2020.

3.4.1 A CIT do SUAS: o adensamento da institucionalidade do arranjo interfederativo

No que diz respeito à organização e funcionamento da CIT, é possível verificar uma mudança no seu formato. O **Apêndice C** traz a compilação da trajetória da configuração normativa da CIT, desde a sua criação pela NOB 01/1997 até o Decreto n. 10.009/2019 e suas alterações, no tocante à composição, organização, funcionamento e competência da CIT. Desde a instituição da CIT as reuniões ordinárias eram realizadas de forma presencial, com periodicidade mensal e previsão de pauta predefinida e divulgação aos membros com três dias de antecedência. Desde o regimento interno, publicado em 2006, o plenário da CIT era formado por 15 membros, com quórum mínimo de 9 membros para realização e pactuação, sendo 3 membros de cada ente federado.

As atas das reuniões seguiram numeração sequencial e crescente até a 169ª reunião ordinária. Com a publicação do Decreto nº 10.009/2019 e alterações (BRASIL, 2019b), que recria a CIT, dá-se início à nova numeração sequencial com a 1ª reunião

¹³⁴ Segundo levantamento realizado pelo CEBRAP (2021), dois anos após a edição do decreto presidencial, cerca de 75% comitês e conselhos nacionais foram esvaziados ou extintos (Disponível em: <https://cebrap.org.br/pesquisa-do-cebrap-sobre-desmonte-nos-comites-e-conselhos-nacionais-e-destaque-do-jornal-nacional/>). Vale lembrar que o percentual somente não foi maior em razão da decisão proferida pelo STF que reconheceu a impossibilidade, por ato unilateralmente editado pelo Presidente da República, da extinção de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas (ADI 6121 MC; Ministro Marco Aurélio, Julgamento em 13/06/2019).

ordinária da CIT realizada em 11 de dezembro de 2019.

O Decreto nº 10.009/2019 também promoveu alterações significativas na CIT. As reuniões ordinárias passaram a ser bimestrais, podendo ser realizadas por videoconferência, e o plenário passou a ser composto por 15 membros, sendo 5 representantes de cada ente federado. O quórum para instalação da CIT é de maioria simples e para pactuação de unanimidade. As reuniões estiveram suspensas de janeiro a maio de 2020, em razão da pandemia da Covid-19 e foram retomadas virtualmente no mês de junho de 2020. Além disso, há expressa vedação de divulgação das discussões em curso na CIT e nas Câmaras Técnicas sem prévia anuência do Ministério da Cidadania.

Nos anos que se seguiram à imediata aprovação da NOB-SUAS/2005 até meados de 2016, é possível extrair da análise das atas das reuniões da CIT que as deliberações e pactuações realizadas nessa arena federativa resultaram num denso processo de regulação do sistema que se assemelha ao padrão de autoridade interdependente ou superposta (*overlapping authority*) nas relações intergovernamentais, tal como formulado por Wrigth (1988).

Nesse sentido, extrai-se da ata da 45ª CIT (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2004b), realizada em 17 de junho de 2004, na cidade de São Luís/MA, a preocupação do gestor federal na reformulação normativa da política de assistência social e implantação do sistema nacional, com a adoção de estratégias de incentivos e compartilhamento de decisões operacionais, típicas do mecanismo de operacionalização da cooperação federativa. A representante do Ministério do Desenvolvimento Social, na fala de abertura dos trabalhos da reunião, destacou que:

[...] a discussão sobre o Sistema Único da Assistência Social já existe há 10 anos nas áreas de acúmulo técnico, teórico, político e metodológico. Ressaltou que para compreender a discussão do Sistema é necessário saber que este compõe o Sistema de Seguridade Social Brasileiro. Complementou afirmando que quando se fala em Seguridade Social, trata-se de segurança e segundo a concepção reconhecida na Constituição de 88, as pessoas, indivíduos e famílias não podem se responsabilizar por algumas vulnerabilidades, etapas que passam na vida. O fato de ser criança, adulto, jovem, idoso, pessoa com deficiência afere o reconhecimento da proteção integral segundo o Estatuto da Criança. Frisou que a proteção é dada pela vulnerabilidade de ser criança, pela dependência do adulto e que se reconhece a proteção social integral para alguns grupos. Concluiu que no caso da Assistência Social, há o reconhecimento da proteção social pela vulnerabilidade da idade, por ser criança, adolescente, jovem, idoso, pela deficiência ou pela doença e ainda a vulnerabilidade conjuntural ou circunstancial. [...] Acrescentou dizendo que se é essa a percepção e

concepção da Assistência Social, então se deveria traduzir essa concepção para a realidade e questionou como transformar a realidade que se tem hoje, uma realidade fragmentada, sendo a organização da política de assistência social muito setorizada, baseada em programas. E, por ser focalizada, acrescentou, torna-se desterritorializada, focando-se em problemas ao invés de pensar em territórios. [...] Comentou que estão reescrevendo a política nacional de Assistência Social e que para se implantar um novo modelo de gestão é necessário se ter uma concepção teórica, política e metodológica.

O padrão das relações intergovernamentais evidenciou-se pelo predomínio da relação de interdependência entre as esferas governamentais e a adoção de processos de deliberação, indução, negociação e pactuação entre os entes federados. O quantitativo e a natureza das questões pactuadas e, na sequência, publicadas na forma de resoluções traduz a concepção da política de assistência social e o formato de gestão do SUAS, com foco no reordenamento institucional, nas competências e nas responsabilidades dos níveis de governo, no cofinanciamento, na criação de sistema de informação, no monitoramento e controle, e na construção dos indicadores dos resultados de acordo com a realidade dos níveis de governo. A capacidade de governança do ente federal pode ser aferida pelo número de resoluções pactuadas na CIT, as quais contaram com o alinhamento dos entes subnacionais, promovendo mecanismos de *increasing returns* (PIERSON, 2000), ao menos na primeira década da sua implantação. A Tabela 3 traz a síntese numérica das resoluções aprovadas pela CIT, no período compreendido entre 2005 e 2022.

Tabela 3 - Resoluções Pactuadas na CIT-SUAS. 2005 a 2022.

(continua)

Ano	Total	Gestão	Proteção Básica	Proteção Especial	Entidades Assistenciais
2005	9	6	3	-	-
2006	5	5	-	-	-
2007	7	6	1	-	-
2008	9	3	5	1	-
2009	10	6	3	1	-
2010	18	10	2	5	1
2011	12	10	1	1	-
2012	18	14	2	2	-
2013	21	10	5	5	1

Tabela 3 - Resoluções Pactuadas na CIT-SUAS. 2005 a 2022.

(conclusão)					
Ano	Total	Gestão	Proteção Básica	Proteção Especial	Entidades Assistenciais
2014	12	6	-	3	2
2015	4	4	-	-	-
2016	7	5	2	-	-
2017	9	9	-	-	-
2018	9	7	2	-	-
2019	4	2	-	2	-
2020	3	2	-	1	-
2021	6	3	-	3	-
03/2022	1	1	-	-	-

Fonte: Ministério da Cidadania. Blog do SUAS. Atos Normativos do SUAS. Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/>> .

É possível apreender por intermédio da compilação das resoluções e suas temáticas, apresentada no **Apêndice D**, que nos primeiros anos de implantação do SUAS o foco das deliberações e pactuações esteve voltado para a regulação de questões atinentes à gestão do sistema e à proteção social básica. Conforme constatou Sposati (2006, p. 101), à época, alguns movimentos organizacionais se sobrepuseram em relação a outros no campo da regulação da gestão, uma vez que “enquanto a proteção social está avançando, as demais funções, de vigilância social e de defesa dos direitos socioassistenciais permanecem sem regulação unificada”.

Nesse sentido, o ano de 2005 foi marcado pela regulação de padrões de cofinanciamento da proteção social básica e habilitação ou desabilitação de níveis de gestão dos municípios. Ao longo do ano foram realizadas oito reuniões ordinárias da CIT, com intenso debate sobre cada ponto pactuado na norma operacional. Extrai-se da ata da 58ª CIT (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2005) que, no final do ano de 2005, o governo federal promoveu mecanismo de indução dos entes subnacionais à adesão ao sistema, via aprovação na CIT de expedição de comunicado ao Conselho Municipal de Assistência Social, ao prefeito municipal e à câmara municipal, noticiando a não habilitação do município na gestão plena ou básica, após ter recebido repasses a título de cofinanciamento federal, com a previsão de suspensão dos pagamentos dos recursos em caso de inércia do gestor.

No ano de 2006, as pactuações da CIT foram integralmente sobre temas de gestão da política, com a instituição de câmaras técnicas para a propositura de regulação do plano de inserção dos beneficiários do BPC nos serviços socioassistenciais e a regulação das disposições do SUAS. Também foram aprovados o regimento interno da CIT e o Pacto de Aprimoramento da gestão estadual e do Distrito Federal. Ainda é possível extrair das atas das reuniões ordinárias da CIT, tal como a 61ª reunião ocorrida em 10 de maio de 2006 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2006), a adoção de estratégias do governo federal para a indução dos entes municipais ao processo de adesão ao SUAS. Há registro na ata que após a avaliação da situação dos municípios que não se habilitaram em gestão básica ou plena, com previsão de suspensão dos recursos federais no âmbito da CIT, representantes do MDS visitaram sete municípios para apuração das dificuldades técnicas e diante das constatações *in locu* sugeriram a reconsideração dos membros da CIT quanto à suspensão dos recursos federais, a qual foi acatada pelos membros da CIT.

Em 2007 permaneceram as pactuações voltadas para a gestão da política, com foco na avaliação do estágio de organização do sistema nos municípios, inclusive com a pactuação da suspensão de pagamentos de recursos federais, a título de cofinanciamento, para municípios que não operavam a política segundo diretrizes fixadas no âmbito da proteção social básica. Ainda sob a ótica de forte coordenação por parte do governo federal no processo de formulação e implantação do SUAS, extrai-se da 64ª CIT (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2006c, p. 3), realizada em 31 de outubro de 2006, a fala da então Secretária Nacional de Assistência Social, com tom de clamor aos gestores dos demais entes federados ali presentes para a necessidade de articulação entre os níveis de governo e com o Congresso Nacional, visando acelerar o processo de implantação do SUAS:

Então, já falei com o Ministro Patrus, já falei com a Casa Civil, o Ministro vai falar com o Presidente no sentido para que já paute com os governadores os assuntos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portanto, penso que é muito importante esse período para que também os Secretários de Estado levem para os governadores essa pauta, porque entendemos que isso é prioritário e que o SUAS só vai se materializar se nós tivermos uma clara visão das atribuições das três esferas de governo. Das atribuições e do envolvimento político de cada um. Então, aquilo que cada um puder fazer para que essa agenda seja uma agenda afirmativa, propositiva, é muito importante. Penso que a gente podia ter avançado mais nessa articulação. Às vezes eu tenho audiências com governadores e sinto que alguns sabem muito pouco do que é a Secretaria de Estado de

Assistência Social e o que ela faz. O mesmo acontece com os prefeitos. Por isso a atuação do FONSEAS, CONGEMAS, da CIT e das CIB's é estratégica e fundamental para nós colocarmos no debate político aquilo que conversamos aqui.

Em 2008 ocorreram pactuações relativas à proteção social básica, inclusive com critérios de expansão de cofinanciamento. Inaugurou-se a pactuação sobre critérios para implantação de serviços de proteção social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas na esfera da proteção social especial. Extraí-se da ata da 77ª CIT (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2008, p. 4), realizada em 03 de junho de 2008, que o mecanismo de implantação da política de monitoramento do SUAS, previamente deliberado e pactuado na CIT, apresentava resultados positivos que permitiam uma análise criteriosa do processo de implantação da política de assistência social. Nesse sentido, há registro da fala da representante do MDS, Simone Albuquerque, consignando que:

[...] ao discutir o monitoramento e os indicadores, era perceptível o amadurecimento da Política Nacional de Assistência Social. Observou, ainda, que do ponto de vista do financiamento, os dados mostravam que o piso fixo garantia cobertura das famílias mais pobres do Brasil; [...] que estados, municípios e governo federal estavam co-financiando juntos.

Na sequência do registro das falas, consta na mencionada ata (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2008, p. 4) que o representante do CONGEMAS consignou aos presentes que: “o relatório do monitoramento sinalizava a importância do investimento com mais intensidade no sistema de vigilância, e que o conjunto de dados levantados indicaria a direção a ser dada para esse sistema.”. Do mesmo modo, representante do FONSEAS relatou aos presentes:

[...] estar muito feliz, pois cada vez mais eram criados mecanismos de aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social. E disse que os dados apresentados geravam elementos visando ao acompanhamento, com maior rigor e critério, da realidade específica de cada município.

Prosseguindo na trajetória de regulação do SUAS, temos que no ano de 2009 as pactuações ocorreram nas temáticas da gestão, proteção social básica e proteção social especial. Nesta, com a pactuação da oferta e organização de serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade nos estados e municípios. Também foram instituídas câmaras técnicas para proposta de estruturação, operacionalização e financiamento dos serviços socioassistenciais para pactuação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, bem como para tratar das questões

técnicas da proteção social especial, com foco na média complexidade e no funcionamento dos CREAS para pactuação entre os entes federados. No campo da gestão, foi pactuada a regulação que trata da gestão integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferências de renda para o atendimento de indivíduos e de famílias beneficiárias do PBF, PETI, BPC e benefícios eventuais, no âmbito do SUAS.

Na área da proteção social básica foi pactuado o processo de expansão qualificada do cofinanciamento federal para o PAIF e serviços de proteção social básica. Quanto a esse item, em especial, extrai-se da 86ª CIT, realizada em 06 de maio de 2009 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2009), uma atuação protagonista do representante do CONGEMAS, num processo negociado de *shared decision making* (PIERSON, 1995), quanto à pactuação das regras de reordenamento do Piso Básico de Transição. Após apresentação de uma proposta de critérios de cofinanciamento, em termos bastante fechados pelo governo federal, o então presidente do CONGEMAS contrapôs-se à iniciativa, indicando “[...] que a CIT não recebia documento pronto, sendo um espaço de pactuação e discussão”.

Esse processo de cooperação e alinhamento dos entes federados para a implantação do SUAS, evidencia-se, ainda, em articulações conjuntas para influenciar a atuação no Congresso Nacional. Extrai-se da ata da 82ª CIT, realizada em 03 de dezembro de 2008, o consenso entre os representantes dos gestores dos níveis de governo da importância na trajetória da CIT quanto à fixação de um conjunto de “regras do jogo” que permitiram avançar com significativa rapidez no processo de implantação do SUAS e desenvolvimento de capacidades estatais nos entes subnacionais. Nesse sentido, há registro de fala da representante do Ministério do Desenvolvimento Social (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2008b, linhas 908-916):

Dentro disso, a experiência do SUAS, tinha uma participação muito importante dos presentes, mas nessa oportunidade, particularmente, queria destacar essa geração de secretários Municipais de Assistência Social, que terminava em dezembro e que entravam na história da Assistência Social, particularmente de seus municípios, porque implantaram, tiveram a coragem de pactuar, enfrentaram milhões de problemas, ousaram, porque acreditaram e eram eles, de fato, que colocavam o SUAS na ponta, transformando a política de Assistência Social e que entraram para a história, independente de continuarem ou não exercendo seus cargos. Concluindo, em nome do Departamento, ressaltou que gostaria de dizer que o Departamento não seria nada sem o FONSEAS e o CONGEMAS, tendo uma hiperatividade muito importante para o SUAS.

O período de 2010 a 2013 representou o maior acúmulo de resoluções pactuadas, com foco na gestão do SUAS (mais da metade das pactuações). Também a proteção social básica e especial foram alvo de significativas pactuações.

Em 2010 foram definidos critérios de cofinanciamento federal para ofertas de serviços na proteção social especial, fluxos e responsabilidades dos entes federados no acompanhamento da gestão e dos serviços ofertados no SUAS, além do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos estados e Distrito Federal para o quadriênio 2011/2014. Em 2011 deu-se início ao processo de revisão da NOB-SUAS/2005. Também foram pactuados parâmetros para regulação das informações prestadas sobre os serviços ofertados nos CRAS e CREAS sobre a implantação dos equipamentos públicos, além de critérios de cofinanciamento federal para expansão dos serviços da proteção social básica e especial, de modo que a análise da trajetória da regulação da PNAS/2004 e do SUAS, no período de 2004 a 2012, indica que os esforços de negociação e pactuação no âmbito da CIT foram centrados no tema da normatização da proteção social básica e na construção da rede socioassistencial, em especial na implantação e expansão dos Centros de Referência da Assistência Social: CRAS - porta entrada do SUAS -, além de vários temas voltados à gestão do sistema.

A regulação da proteção social especial ocorreu, posteriormente, em razão das dificuldades de se definir os critérios para instalação dos equipamentos públicos (CREAS) e os critérios de oferta dos serviços de média e alta complexidade, dada as heterogeneidades dos municípios. E o tema da vigilância socioassistencial emergiu nas deliberações e negociações da CIT somente no ano de 2010. Nesse sentido, por ocasião da 101ª CIT (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2010), realizada em dezembro de 2010, os representantes dos estados-membros ponderaram sobre a necessidade de definição do termo vigilância socioassistencial ou vigilância social para se avançar na gestão da política.

Além das resoluções acima listadas, as demais NOB's que se seguiram à implantação do SUAS foram igualmente deliberadas e pactuadas, ponto a ponto, nas reuniões ordinárias da CIT. A título de exemplo, a NOB-RH, aprovada pela Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006 (BRASIL. CNAS, 2006), foi discutida no âmbito da CIT, com prevalência do papel da União na proposta normativa e da própria metodologia de deliberação e pactuação da proposta, conforme extrai-se da ata da

62ª CIT (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2006b), realizada em 24 de julho de 2006:

Dando início à questão da NOB, o Sr. Jaime apresentou uma proposta de metodologia para discussão da NOB-RH no âmbito da CIT e informou que a princípio havia uma proposta para que se fizesse uma Câmara Técnica, que se fizesse a leitura da NOB, que se fosse destacando e os destaques fossem remetidos para Câmara Técnica específica para NOB-RH, mas esta metodologia teria alguns problemas, na avaliação do MDS não é possível remeter todos os destaques para uma Câmara Técnica, assim o Ministério fez uma proposta de metodologia de discussão da NOB e o Conselho remeteu a discussão da NOB. Como é preciso cumprir rapidamente o calendário, o Sr. Jaime sugeriu não remeter para Câmara Técnica da NOB-RH todos os destaques e sim aqueles pontos polêmicos e que precisariam de maior aprofundamento, que o CONGEMAS, o FONSEAS e o MDS remetesse à Secretaria Técnica da CIT, até dia 2 de setembro, os destaques ao texto da NOB-RH incluindo a motivação do destaque, o porquê se está destacando e propostas de alterações, se for o caso. Apresentou a ideia da Câmara Técnica remeter para CONGEMAS e FONSEAS todos os destaques de todos os entes aqui representados e que nas reuniões de setembro e outubro pudesse se discutir estes destaques e pactuar tudo em outubro, em 2 reuniões, de 2 dias ou de 1 dia, para finalizar a discussão da NOB-RH.

Outro exemplo é o processo de revisão da NOB-SUAS 2005, no âmbito da CIT, que teve início no ano de 2010 e levou dois anos para ser concluído, com a pactuação da NOB-SUAS 2012, na sequência aprovada pelo CNAS por meio da Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012 (BRASIL. CNAS, 2012).

E a NOB da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução nº 109 do CNAS (BRASIL. CNAS, 2019), priorizou a padronização nacional dos serviços de proteção social básica e especial de média e alta complexidade. Extrai-se da ata da 87ª CIT, realizada em 10 de junho de 2009 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2009b), que coube ao gestor federal a elaboração da matriz conceitual da proposta de tipificação dos serviços socioassistenciais e apresentação aos demais gestores subnacionais. Tratou-se de mais uma forma de indução dos governos subnacionais ao cumprimento das diretrizes e estratégias da PNAS que se evidencia na fala do representante do Ministério do Desenvolvimento Social quando destaca aos participantes da mencionada reunião que “[...] a tipificação era feita a partir dos pisos de transferência do Governo Federal e que seria instrumento na luta por orçamento da assistência social como despesas obrigatórias.” (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2009b, linhas 158-159).

O período de 2012 a 2014 demarca uma temporalidade de reordenamento dos serviços socioassistenciais e franca expansão do financiamento público. As resoluções definiram o reordenamento dos serviços socioassistenciais, inclusive a oferta regionalizada, além de critérios de cofinanciamento para apoio à oferta dos serviços, construção de equipamentos públicos de CRAS e CREAS e financiamento de programas federais. Também foram aprovadas metas para a gestão municipal no quadriênio 2014-2017 e o pacto de aprimoramento da gestão estadual.

Evidencia-se, pois, um adensamento na articulação entre o CNAS e a CIT do SUAS, sob a coordenação do gestor federal, na construção de um arcabouço de pactuação e regulamentação da gestão que interferiu, diretamente, na institucionalização do SUAS. E isso transformou a realidade cotidiana dos estados e municípios conforme levantamento empírico realizado sob a coordenação geral da PUC-SP, numa espécie de radiografia nacional da institucionalidade do SUAS. O trabalho de campo identificou como uma das externalidades positivas, reconhecidas pelos sujeitos de pesquisa, o processo de descentralização, organização e tipificação das ofertas que possibilitou uma aproximação dos serviços com a comunidade por meio de equipamentos públicos e equipes volantes, contribuindo para o entendimento e reconhecimento pelos cidadãos sobre o que é a política de assistência social (RAICHELIS *et al.*, 2019).

Igualmente, o estudo de Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020, p. 18) procurou verificar o processo de implementação do SUAS em nível municipal a partir dos efeitos dos mecanismos de coordenação federal, com foco no período de 2011 a 2016. Os autores apontam que “os instrumentos de coordenação desenvolvidos pelo governo federal foram essenciais para consolidar a agenda da assistência social em nível municipal e disseminar melhores padrões de implementação de serviços básicos de assistência social”.

Esse período da trajetória da implantação do SUAS foi marcado por patamares de uma “coordenação positiva” (PETERS, 2004), com a adoção de um conjunto de acordos e pactos de cooperação com respeito à autonomia dos entes subnacionais e a possibilidade de ofertas da política pública de acordo com as necessidades e demandas da população local. E de forma inovadora no sistema do federalismo brasileiro, em sua interface com a política pública social, alcançou patamares do tipo de “integração política” (PETERS, 2004) por envolver, além da coordenação do ente federal, a inserção dos demais entes subnacionais na definição

conjunta e consensual do desenho, objetivos, parâmetros e metas da política de assistência social. Tal padrão nas relações intergovernamentais possibilitou que a implantação do SUAS alcançasse patamares mais simétricos e cooperativos em torno dos objetivos legitimamente acordados entre os entes federados, levando em conta as heterogeneidades inter e intrarregionais.

Com efeito, as previsões constitucional, legal e infralegal do compartilhamento das competências e responsabilidades entre os entes federados na gestão da política de assistência social, ainda que não exaustiva, gerou níveis de interdependência entre os entes federados, potencializando o surgimento de novas formas de relações intergovernamentais por meio do adensamento do processo institucional de negociação, deliberação e pactuação na CIT. Ao menos na primeira década de implantação do SUAS, a institucionalidade da CIT revelou-se determinante para conferir materialidade ao desenho da gestão administrativa e formatação da política, pensada numa lógica nacional e não federal, por meio de um processo negociado e pactuado para a construção de referências técnico-normativas para a gestão do sistema e identidade e padrão nacional que respeite as heterogeneidades regionais e locais.

3.4.2 O II Plano Decenal da Assistência Social: riscos a sua concretização

No entanto, os avanços alcançados na institucionalização do sistema não foram suficientes para impedir os severos retrocessos que se colocam ao SUAS, passíveis de configurar uma verdadeira desinstitucionalização do sistema público.

No campo normativo-jurídico é possível apreender um verdadeiro estado de ilegalidade latente pela inércia do ente federal na pactuação, no cofinanciamento e no cumprimento dos acordos anteriormente firmados. Nesse sentido, quando confrontamos as diretrizes estabelecidas na NOB-SUAS/2012 (BRASIL. CNAS, 2012) e os compromissos assumidos pelo ente federal no II Plano Decenal da Assistência Social (BRASIL. CNAS, 2016), verifica-se um estado de paralisação que tem contribuído, significativamente, para o processo em curso de desinstitucionalização do sistema SUAS.

A NOB/SUAS-2012 (BRASIL. CNAS, 2012) estabelece que o Plano de Assistência Social constitui um instrumento de planejamento estratégico voltado para organizar, regular e nortear a execução da política de assistência social, nos termos

do artigo 18 da norma. No âmbito federal, o II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026)¹³⁵, denominado “Assistência Social Acessível a Todos”, preconiza o compromisso de universalização do SUAS, com respeito às desigualdades regionais e garantia da unidade de comando na gestão, com vistas à consolidação do sistema de proteção socioassistencial integrante da Seguridade Social (BRASIL. CNAS, 2016). Para alcançar tal proposição, foram estabelecidas cinco diretrizes e diversos objetivos estratégicos a serem cumpridos pelos gestores da política. Como forma de evidenciar esse estado de ilegalidade latente pela inércia do ente federal, elencamos no Quadro 5 algumas diretrizes e objetivos estratégicos que guardam relação com o objeto da pesquisa, os quais se encontram absolutamente paralisados quanto ao planejamento, à pactuação e financiamento e, portanto, comprometidos de qualquer possibilidade fática de consecução no contexto atual de desmonte do sistema público.

Quadro 5 – Plano Decenal de Assistência Social. Diretrizes e Objetivos estratégicos. 2016-2026.

(continua)

DIRETRIZES	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
<p>1. PLENA UNIVERSALIZAÇÃO DO SUAS, TORNANDO-O COMPLETAMENTE ACESSÍVEL, COM RESPEITO À DIVERSIDADE E À HETEROGENEIDADE DOS INDIVÍDUOS, FAMÍLIAS E TERRITÓRIOS.</p>	1.1.1 Ampliar a cobertura das ofertas da política de assistência social para garantir seu caráter universal e as provisões socioassistenciais necessárias à integralidade da proteção;
	1.1.2. Revisar as normativas do SUAS na perspectiva da ampliação de direitos socioassistenciais, de modo a assegurar atenções às diversidades e heterogeneidade de públicos e territórios;
	1.1.14. Fomentar e garantir cofinanciamento para os Serviços de Proteção Social, básico e especializado, no domicílio para pessoas com deficiência e pessoas idosas e suas famílias, e em Centro-Dia de referência
	1.1.15. Fomentar o reordenamento dos serviços de acolhimento para as pessoas com deficiência e pessoas idosas e suas famílias, redimensionando a oferta de acordo com as mudanças demográficas, especialmente o envelhecimento populacional;
	1.1.16. Ampliar o cofinanciamento dos serviços regionalizados da assistência social, considerando os territórios e as especificidades estaduais e regionais, em conformidade com a regulação das ofertas específicas;
2. CONTÍNUO APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL DO SUAS,	2.1.3. Garantir e ampliar o cofinanciamento para pagamento das equipes de referência nas diferentes esferas de governo;

¹³⁵ Aprovado pela Resolução CNAS n. 7, de 18 de maio de 2016.

Quadro 5 – Plano Decenal de Assistência Social. Diretrizes e Objetivos estratégicos. 2016-2026.

(conclusão)

DIRETRIZES	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
RESPEITANDO A DIVERSIDADE E HETEROGENEIDADE DOS INDIVÍDUOS, DAS FAMÍLIAS E DOS TERRITÓRIOS	<p>2.1.9. Garantir e aprimorar a gestão compartilhada, descentralizada e participativa do SUAS, considerando a responsabilidade dos entes federados no cofinanciamento e na provisão das respectivas ofertas, e o necessário fortalecimento do pacto federativo;</p> <p>2.1.10. Ampliar o cofinanciamento compartilhado pelos entes federados, garantindo repasses regulares, automáticos, atualizados, fundo a fundo e obrigatório, com autorização para utilização dos recursos em custeio e investimento;</p> <p>2.1.11. Estabelecer cofinanciamento específico, considerando os fatores amazônico e semiárido nordestino, as grandes extensões territoriais e as áreas rurais;</p> <p>2.1.12. Manter, ampliar e integrar os recursos dos Índices de Gestão Descentralizada – IGDSUAS e IGDPBF, garantindo a sua utilização para pagamento dos profissionais responsáveis pelas funções de gestão do SUAS;</p> <p>2.1.13. Garantir cofinanciamento para as entidades representativas do SUAS (Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado de Assistência Social – FONSEAS; Colegiado Nacional e Estaduais de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS e COEGEMAS);</p>
4. PLENA GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA E ESTRUTURAÇÃO DE POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO EM ÂMBITO FEDERAL, ESTADUAL, DO DISTRITO FEDERAL E MUNICIPAL	4.1.1. Fortalecer as instâncias de pactuação do SUAS, Comissões Intergestores Bi e Tripartite – CIB's e CIT, de negociação, mesas nacionais, estaduais, do Distrito Federal e municipais, e de deliberação, Conselhos de Assistência Social;
5. PLENA INTEGRALIDADE DA PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL	5.1.1. Fortalecer a intersetorialidade como estratégia de gestão, em especial, com os Direitos Humanos, visando a garantia de direitos e proteção social às mulheres, pessoas com deficiência, população LGBT, ciganos, comunidades tradicionais, de matriz africana e de terreiro, pescadores e marisqueiros, ribeirinhos, comunidades rurais, migrantes, refugiados, pessoas idosas, população em situação de rua, filhos recém-nascidos de mulheres encarceradas.

Fonte: Plano Decenal do SUAS (2016-2026).

Com efeito, as diretrizes e objetivos traçados no II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026) deveriam subsidiar a construção dos Pactos de Aprimoramento do SUAS em âmbito municipal, estadual e do Distrito Federal, com

prazos a serem pactuados na CIT e deliberados no CNAS. Nesse sentido, os artigos 23 a 26 da NOB/SUAS-2012 (BRASIL. CNAS, 2012) estabelecem que os entes federados devem elaborar os Pactos de Aprimoramento com a fixação de indicadores, níveis de gestão, metas e prioridades relacionadas à estruturação, gestão, organização e execução das ofertas socioassistenciais, com planejamento e cooperação entre os entes federados, em periodicidade quadrienal e revisão anual dos compromissos.

O primeiro Pacto de Aprimoramento dos Municípios foi celebrado na 124ª CIT para o quadriênio 2014/2017. O Pacto de Aprimoramento dos estados foi pactuado na Resolução da CIT nº 01, de 22 de fevereiro de 2017, com vigência para 2016/2019. O prazo para apresentação do relatório de monitoramento e avaliação do cumprimento do pacto estadual foi prorrogado em julho de 2020, em razão da vigência do estado de calamidade pública na saúde decorrente da pandemia da Covid-19.

Extraí-se das atas das reuniões da CIT, realizadas no ano de 2022, que não há tratativas para a construção de novos pactos de aprimoramento das gestões estaduais e municipais. É importante observar que tais pactos representam um compromisso a ser firmado pelo governo federal com os demais entes federados visando fortalecer a política, a melhoria gradativa e contínua da gestão do sistema e o cofinanciamento da política. No contexto de ausência de coordenação federal e comando único na política, além do desfinanciamento e subfinanciamento federal que serão abordados no próximo capítulo, evidencia-se uma desresponsabilização da União capaz de gerar o efeito *blame avoidance* do governo federal na gestão do SUAS em relação aos demais entes subnacionais.

Outra evidência pode ser extraída pelo não cumprimento da Diretriz nº 4 do II Plano Decenal (2016-2026), que trata da necessidade de fortalecimento e ampliação dos espaços de participação, pactuação, negociação e deliberação para assegurar o caráter democrático e participativo do SUAS. Nos anos seguintes a 2016, marcados por uma grave crise política e pela adesão ao regime de austeridade fiscal expansionista, evidencia-se um declínio significativo nos processos de negociações e pactuações na CIT, em especial no tocante ao cofinanciamento federal. As poucas resoluções aprovadas: sete em 2016, nove em 2017, nove em 2018, quatro em 2019, três em 2020 e seis em 2021, elencadas no **Apêndice D**, estiveram focalizadas na pactuação de temas relacionados à gestão da política.

Dentre as pactuações realizadas na esfera da CIT, a questão do financiamento federal para a gestão do SUAS, a oferta dos serviços socioassistenciais, a instalação da rede de proteção e a implantação de programas federais evoluíram, de forma significativa, à medida que o sistema era implementado, ou seja, no período compreendido na primeira década do SUAS. O mesmo não se verifica após a adoção do novo regime fiscal instituído pela EC nº 95/2016. Apesar do cofinanciamento da política ser objeto de estudo no próximo capítulo, a título de conclusão da abordagem da regulação do SUAS na esfera da CIT, a Tabela 4 apresenta, de forma comparativa, o número de resoluções pactuadas e, dentre o total, o número equivalente a resoluções que fixam critérios de partilha de cofinanciamento federal.

Tabela 4 – Resoluções pactuadas na CIT-SUAS. 2005 a 2012.

Ano	Total	Orçamento
2005	9	4
2006	5	0
2007	7	1*
2008	9	2
2009	10	2
2010	18	3
2011	12	0
2012	18	6
2013	21	11
2014	12	3
2015	4	1
2016	7	2
2017	9	5
2018	9	4
2019	4	3
2020	3	0
2021	6	0
03/2022	1	0

Fonte: Apêndice D.

Nota: (*) A resolução trata da suspensão de pagamentos mensais em razão do não cumprimento de condicionalidades.

Vale ponderar, ainda, que do total de resoluções pactuadas que fixam critérios de partilha de cofinanciamento, a maioria delas tratou da repartição de recursos vinculados a programas federais em detrimento do cofinanciamento de serviços socioassistenciais. Constata-se que do total de resoluções aprovadas em 2016, que tratam de orçamento, todas referem-se a critérios de partilha de recursos de programas federais. Em 2017 foram aprovadas quatro resoluções que fixavam critérios de partilha de recursos para programas federais e uma resolução para expansão do cofinanciamento federal do Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias. Em 2018 foram três resoluções com critérios de partilha de programas federais e uma resolução com a fixação de critérios de partilha e elegibilidade para o cofinanciamento federal do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI e do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA e de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC. Em 2019, apenas uma resolução com fixação de critério de partilha para programa federal. Em 2020 e 2021 não houve pactuação de cofinanciamento federal para programas ou serviços.

Com efeito, há indicativos de retrocesso dos processos incrementais de capacidades estatais desenvolvidas ao longo da década de 2010 até meados da década de 2020, acompanhado de uma fissura no sistema protetivo da assistência social em todos os níveis de segurança que se propõe a afiançar: defesa de direitos, proteção social e vigilância socioassistencial. O sistema SUAS foi concebido sob o tripé da gestão pública, financiamento tripartite e controle social (LOPES, 2016). A ausência da participação do ente federal nos tripés da gestão pública – via coordenação e comando único na esfera federal – e do financiamento tem ocasionado um processo de desmonte do sistema protetivo de caráter não contributivo nacional, iniciado em 2016 e aprofundado, severamente, a partir de 2019.

Esse processo de desmonte do sistema SUAS, que denominamos de desinstitucionalização do sistema pela ótica das relações intergovernamentais, tem dificultado a oferta de respostas estatais responsáveis e condizentes com o quadro agudo de desproteção social que se instalou em decorrência da pandemia da Covid-19. Vale trazer para finalização do capítulo a avaliação do atual estágio do SUAS formulada por Lopes e Rizzotti (2020, p. 133):

Nesse sentido, qualquer recuo, cortes no orçamento, descontinuidade na manutenção dos serviços e benefícios, ausência de gestão federal e não cumprimento das deliberações das conferências nacionais impactam, de forma desastrosa, em cada município brasileiro, a garantia da proteção social sob a responsabilidade do SUAS, aprofundando ainda mais os processos de desigualdade e sofrimento humano, e que num contexto de pandemia as consequências são irreparáveis.

É sabido que quanto mais estruturado um sistema de política pública mais se amplia os direitos dos cidadãos. Ao contrário, como coloca Arretche (2012), quanto menor o nível de coordenação federal maior o seu impacto na manutenção e adensamento das desigualdades regionais, de modo que passemos à análise de uma das estratégias adotadas pelo governo federal para a desinstitucionalização do SUAS, num efeito *blame avoidance* na gestão da política: o desfinanciamento e o subfinanciamento federal.

CAPÍTULO 4

REGIME DE AUSTERIDADE FISCAL EXPANSIONISTA: IMPACTOS NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Após abordamos o arranjo do federalismo e sua relação com a política de assistência social, o capítulo trata da instituição do novo regime fiscal - NRF pela Emenda Constitucional nº 95/2016 e seus efeitos na política nacional de assistência social, pela via do desfinanciamento e subfinanciamento público. Considera-se o NRF uma *critical junctures*¹³⁶ na gestão das políticas sociais, dentre elas, a Assistência Social. Com suporte na categoria operacional dos *critical antecedents* buscamos apreender os fatores precedentes que culminaram na escolha política pelo regime de austeridade fiscal com ênfase no corte de gastos públicos de caráter social. E por constituir-se um “ponto de corte” (PIERSON, 2000) na gestão do Sistema Único de Assistência Social identificar traços do federalismo do tipo coercivo (KINCAID, 2008) e do efeito *blame avoidance* (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005) na responsabilidade compartilhada pelo financiamento estatal da política.

4.1 O PACTO FEDERATIVO DESENHADO PELA VIA DO FUNDO PÚBLICO

Num sentido principiológico, atribui-se ao federalismo o caráter de “sociedade das sociedades” (MONTESQUIEU, 1979), mantido por meio de “um conjunto de complexas alianças, que buscam a compatibilização de valores e interesses entre atores políticos”. Esse pacto de alianças é selado pela questão fiscal (AFFONSO; BARROS SILVA, 1995).

A partilha dos recursos públicos entre os entes federados é concebida como a própria “espinha dorsal” do sistema federativo, uma vez que a “maneira como são gerados e distribuídos entre as esferas de governo os recursos fiscais e parafiscais, define, em boa medida, as características próprias dos diferentes arranjos federativos” (ALMEIDA, 1995, p. 5).

¹³⁶ A abordagem teórica da categoria “critical junctures” ou conjuntura crítica, tal como desenvolvida no Capítulo 1, tem como um dos seus referentes teóricos Collier e Colier (1991), que consideram como sendo as mudanças ou descontinuidades relevantes no processo social, político ou econômico, capazes de provocar desarticulação e alteração nas preferências dos atores políticos que resultem em bifurcações que conduzem a uma nova trajetória ou à criação de novos arranjos institucionais. E, especificamente no campo das políticas públicas, Pierson (2000) considera como sendo um “ponto de corte” na trajetória de desenvolvimento da política pública.

Nesse sentido, a análise da forma como são distribuídos os recursos orçamentários entre os entes federados é importante sob dois aspectos, conforme ponderação de Watts (2006): de um lado, porque os recursos permitem ampliar ou restringir o exercício das competências dos entes federados; de outro, pela capacidade de arrecadação e de gasto público que, por si só, configuram-se instrumentos capazes de afetar e/ou regular a própria economia do país. Ainda que as receitas e responsabilidades que acarretam despesas sejam, inicialmente, atribuídas de forma equilibrada entre os entes federados, o autor sustenta que o valor relativo entre os impostos arrecadados e os gastos públicos mudam ao longo da trajetória histórica, criando desequilíbrios que devem ser corrigidos por meio de transferências financeiras intergovernamentais. Às transferências intergovernamentais, o autor ainda atribui a potencialidade de corrigir desequilíbrios relacionados com as disparidades nas capacidades de rendimento das diferentes unidades constituintes da federação.

No caso brasileiro, considerando as próprias “heterogeneidades constitutivas” (ABRUCIO, 2005) do arranjo do federalismo, em especial as distintas capacidades arrecadatórias dos entes subnacionais, o papel do fundo público sempre teve relevância para permitir um equilíbrio, ainda que relativo, entre as unidades federadas. Nesse sentido, Silva e Costa (1995, p. 268) sustentam que

A soldagem, ou o amálgama obtido de unidades tão diferenciadas, sempre foi conseguida pela ação do Governo central, através do manejo dos fundos públicos, e pela definição, dentre outras, das regras de atuação político-partidária e político-eleitoral.

O conceito de fundo público pode ser apreendido, com suporte na definição de Salvador (2010, 2012, 2020), como a expressão da capacidade de o Estado mobilizar recursos públicos e direcioná-los para a concretização de políticas econômicas e sociais capazes de alterar a realidade de um determinado país. Ao mesmo tempo, atribui-se ao fundo público um papel estrutural na manutenção do capitalismo enquanto fonte de investimento para o capital (subsídios, desonerações, incentivos fiscais, diminuição da arrecadação sobre a renda do capital); como fonte viabilizadora da reprodução da força de trabalho (salários indiretos) ou, ainda, com transferências estatais na forma de pagamento de juros e amortização da dívida pública em prol do capital.

Em razão disso o fundo público pode ser apreendido sob duas dimensões: pelo lado da mobilização dos recursos (via arrecadação tributária, receitas públicas previstas em lei, soma do lucro das empresas estatais, royalties do petróleo etc); e pelo lado do gasto público.

O capítulo pauta-se por abordar a dimensão do gasto público, cuja expressão mais visível é o orçamento público compreendido como espaço de disputas entre diferentes atores da sociedade sobre a forma como a riqueza socialmente produzida será partilhada: se em prol do interesse coletivo ou a favor dos interesses de grupos privados (SALVADOR, 2012).

A literatura nos aponta que a questão do fundo público, em especial pela ótica do “gasto público”, sofreu uma inflexão com as transformações mundiais decorrentes da nova fase da financeirização do capitalismo¹³⁷ e dos contextos mundiais de crise econômica.

No período de construção do estado social ou dos regimes de bem-estar social, ao longo do século XX e nos países capitalistas desenvolvidos, no contexto da hegemonia das políticas keynesianas, os gastos públicos realizados pelos Estados eram considerados como produtivos na medida que potencializavam o crescimento da atividade econômica, a expansão do emprego e atuavam no amortecimento das flutuações cíclicas do sistema capitalista. Os gastos sociais foram canalizados para a materialização de um rol de direitos sociais, por meio da implantação de políticas públicas estatais de cunho redistributivo e a oferta de serviços públicos básicos como educação, saúde, transporte e moradia que assegurassem padrões de bem-estar e segurança aos cidadãos ao mesmo tempo em que garantiam a coesão social necessária para a reprodução do modo de acumulação capitalista (SALVADOR, 2020).

As crises econômicas e políticas deflagradas com os choques monetários e do petróleo no início dos anos de 1970, a ocorrência do fenômeno da estagflação com a alta simultânea da inflação e do desemprego, aliados à impotência da ortodoxia dominante keynesiana de propor saídas para o quadro de instabilidade, determinaram

¹³⁷ O capitalismo, como nos coloca Streeck (2018, p. 9), deve ser apreendido como uma construção histórica, enquanto produto das ações estratégicas e dos conflitos distributivos impulsionados pela “[...] relação de troca entre espaços de classes e de interesses, de um lado, e de grupos organizados e instituições políticas, de outro, com particular consideração do problema da reprodução financeira do Estado”.

a reformulação do capitalismo social-democrata do pós-guerra e possibilitaram o surgimento de um novo paradigma¹³⁸ ou uma “lógica normativa neoliberal”, na expressão de Dardot; Laval (2016).

As ideias neoliberais, com base intelectual e acadêmica de natureza multidisciplinar, ganharam amplitude e densidade por meio da organização de um poderoso ecossistema de pessoas, associações, empresas e instituições economicamente capazes de influenciar o debate público e os processos políticos de tomadas de decisões. Segundo Laybourn-Lagton; Jacobs (2018, p. 117, tradução nossa)¹³⁹

[...] é vital reconhecer que os governos e políticas neoliberais foram sustentados por poderosos interesses econômicos. Não é por acaso que a desregulamentação, a privatização, a redução de impostos e a flexibilidade do mercado de trabalho beneficiam grandes corporações, empresas financeiras e indivíduos ricos. Seu apoio a tais políticas se manifesta tanto politicamente, em amplas atividades de lobby, quanto em doações ao ecossistema neoliberal.

O processo de liberalização financeira¹⁴⁰ e globalização tecnológica permitiram a difusão mundial da “lógica normativa neoliberal”, definida por Dardot; Laval (2016, p. 6) como um “conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência”.

Para os autores não se trata apenas de uma nova teoria econômica. A difusão mundial das ideias de cunho neoliberal alcançou o *status* de uma lógica determinante capaz de reger as políticas públicas, as relações econômicas, as transformações na sociedade e as subjetividades dos indivíduos. De modo que passou a estruturar e

¹³⁸ Tal como nos ensina a teoria das mudanças formuladas por Kuhn (1962), o surgimento de um novo paradigma é resultado da ocorrência de duas situações: a constatação de significativas anomalias que contradizem o paradigma dominante e o desenvolvimento de uma nova teoria capaz de dar explicações mais satisfatórias para as evidências predominantes. E o paradigma neoliberal emerge como resultado dessas ocorrências nas economias capitalistas desenvolvidas.

¹³⁹ “It is also vital to recognise that neoliberal governments and policies were sustained by powerful economic interests. It is not a coincidence that deregulation, privatisation, tax reductions and labour market flexibility benefit large corporations, financial firms and wealthy individuals. Their support for such policies is manifested both politically, in extensive lobbying activities, and in donations to the neoliberal ecosystem.” Laybourn-Lagton; Jacobs, (2018).

¹⁴⁰ A liberalização financeira buscou a criação de um mercado mundial de capitais fundamentado, no plano teórico, pela narrativa de necessidade de financiamento da dívida pública dos Estados endividados. Dardot e Laval (2016) apontam que a partir dos anos 1980 o volume das transações financeiras expandiu-se a ponto de se autonomizar em relação à esfera da produção e das trocas comerciais.

determinar, a um só tempo, a ação e o modo de agir dos Estados e dos cidadãos, criando um novo tipo de sociedade cuja relações sociais entre indivíduos, Estados e mercado passaram a ser norteadas pela lógica da concorrência generalizada que antes prevalecia apenas na esfera do mercado. A primazia do mercado alçou o nível de visão de mundo. Para além de influenciar o próprio Estado tornou-se, em si, uma visão determinante da forma, dos valores e da dinâmica da vida em sociedade. Promove-se um esvaziamento das responsabilidades coletivas e uma exacerbação do individualismo; colocando a própria vida humana sob a regência da lógica do mercado.

Em decorrência, o regime de acumulação de prevalência financeira instaurou novas bases nas relações políticas, econômicas, fiscais e sociais, todas elas pautadas em “criar o maior número possível de situações de mercado, [...] como única regra do jogo” (Dardot; Laval, 2016, p. 212). Nesse sentido, os sujeitos coletivos perdem a razão de ser na medida que a sociedade passa a ser orientada por um conjunto de indivíduos que buscam satisfazer seus interesses individuais. Por consequência, as políticas sociais deixam de ser concebidas como direitos sociais – responsabilidade do Estado -, para tornarem-se mercadorias passíveis de serem obtidos pela via do mercado.

Ainda que com maior ou menor adesão pelos países em razão de contextos específicos, a lógica democrática da cidadania social converteu-se na lógica da prevalência dos interesses do mercado; os gastos sociais tornaram-se gastos públicos improdutivos para a expansão do modo de acumulação capitalista e, como tais, devem ser estancados; aumenta-se a demanda dos mercados em prol do serviço da dívida em detrimento do acesso a bens e serviços públicos universais; eleva-se a pressão pela redução dos impostos incidentes sobre as empresas e grandes rendas sob a justificativa de reforço ao estímulo ao investimento.

Para tanto, o próprio Estado é chamado pelo capital a intervir ativamente para instaurar uma nova “ordem-quadro a partir do princípio ‘constituente’ da concorrência” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 371), ao mesmo tempo em que também é impelido a observar a lógica da concorrência que deve reger as suas relações com a sociedade e o mercado. Como sintetizam os autores (2016, p. 372):

Da construção do mercado à concorrência como norma dessa construção, da concorrência como norma da atividade dos agentes econômicos à concorrência como norma da construção do Estado e de sua ação e, por fim,

da concorrência como norma do Estado-empresa à concorrência como norma da conduta do sujeito-empresa, essas são as etapas pelas quais se realiza a extensão da racionalidade mercantil a todas as esferas da existência humana e que fazem da razão neoliberal uma verdadeira razão-mundo”.

É possível afirmar que a lógica neoliberal prescinde de um Estado forte para os interesses do mercado. Segundo nos coloca Streeck (2018, p. 107) o primado do mercado sustenta-se em processos incrementais de mudanças das instituições político-econômicas implementados nos países capitalistas ocidentais e que podem ser observados no Brasil, ainda que parcialmente ou tardiamente, por meio de um conjunto de medidas que vão desde um novo conjunto de regras para a política econômica (liberalização dos mercados); bancos centrais independentes; política fiscal imune aos resultados eleitorais; impedimentos aos endividamentos dos Estados decorrentes da concretização dos direitos sociais.

É nesse contexto político-econômico que a disputa em torno do fundo público é pautada pela narrativa da necessidade de abandono do papel de instrumento garantidor de direitos sociais e, por consequência, da redução da pobreza e da desigualdade social, para assumir o caráter de instrumento garantidor da remuneração e acumulação do próprio capital. A maneira como se maneja o fundo público, a depender de quais interesses serão prestigiados na correlação de forças pela disputa da totalidade dos recursos, provocará um tipo de resultado no arranjo federativo, cuja contraface é expressa pelo pacto fiscal.

Por isso, a adoção de determinado arranjo fiscal torna-se fundante na análise das políticas públicas sociais, dada a potencialidade de impacto no sentido de ampliação, restrição ou mesmo eliminação dos direitos sociais, esta compreendida como uma burla ao processo histórico de conquista dos direitos sociais por meio do seu esvaziamento via desfinanciamento público. Com tal estratégia de governo, deflagra-se um processo de regressão dos direitos sociais, sem a necessidade de promoção de alterações legislativas de cunho supressivo, as quais, via de regra, desencadeiam debates na sociedade e jogam luzes sobre os verdadeiros propósitos de absoluta dissociação da responsabilidade social com a responsabilidade fiscal do Estado.

4.2 A POLÍTICA FISCAL NO BRASIL: DOS *CRITICAL ANTECEDENTS* À *CRITICAL JUNCTURES* DEFLAGRADA COM A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016

Na vertente do neoinstitucionalismo histórico as categorias operacionais do *critical antecedents* e *critical junctures* são fundantes na análise dos eventos prévios e da própria conjuntura crítica que produziu alterações significativas nas relações intergovernamentais no campo da gestão da política de Assistência Social, com divergências ao processo de *path dependence* que vigorava no arranjo do federalismo brasileiro.

Slater; Simmons (2010) sustentam que a análise da *critical junctures*, no campo da Ciência Política, deve ser conjugada com a abordagem *critical antecedents*. Isso porque, segundo os autores, nem tudo o que é crítico se passa exatamente no momento crítico. A análise da trajetória de uma política pública, por exemplo, em que a presença ou a ausência de uma força causal resulta em uma transformação significativa ou numa nova trajetória política que divirja daquela anteriormente percorrida (Pierson, 2004), deve ser pautada pela combinação com o argumento dos *critical antecedents*.

A categoria *critical antecedents* é definida por Slater; Simmons (2010, p. 886) como sendo “[...] fatores ou condições precedentes a uma conjuntura crítica que se combinam com forças causais durante a conjuntura crítica para produzir divergências de longo prazo nos resultados”. Nesse sentido, os *critical antecedents* têm a potencialidade de predispor a adoção de uma trajetória específica e divergente daquela do *path dependence*, porém não em termos finalísticos. Funcionariam como “causas condicionantes” que variam antes de um determinado momento crítico e predispoem (porém não predestinam) uma divergência de rota ou de caminho, numa análise de casos cruzados ou através do tempo em um único caso.

Disso resulta a importância, numa *critical junctures*, de realizar o que os autores chamam de “regresso informativo”, ou seja, buscar além das decisões tomadas no contexto de conjuntura crítica também as causas e condições preexistentes que condicionaram, em alguma medida, as estratégias e escolhas políticas.

Já a noção de *critical junctures*, tal como coloca Collier; Colier (1991), tem relação com as mudanças ou discontinuidades relevantes no processo social, político ou econômico, capazes de provocar desarticulação e alteração nas preferências dos atores políticos que resultem em bifurcações que conduzem a uma nova trajetória ou

à criação de novos arranjos institucionais. Ainda segundo os autores, o conceito de *critical junctures* é integrado por três elementos: uma mudança significativa ou disruptiva ocorrida no interior de cada caso; esta mudança pode tomar diferentes formas em locais distintos; configura-se a hipótese explicativa para as consequências provocadas, ou seja, se a hipótese explicativa não restar provada como determinante para a produção do resultado, não se configura uma conjuntura crítica. Diante de uma determinada *critical junctures* abrem-se enormes possibilidades para a produção de legados específicos em relação àquela dada conjuntura crítica.

E, no campo das políticas públicas, tratando a *critical junctures* como sendo um “ponto de corte” (PIERSON, 2000) na trajetória de desenvolvimento, o autor coloca o risco de se produzir mudanças no paradigma vigente da política pública que, ao final, se não promoveram a eliminação da autonomia da ação e escolha dos atores políticos, é capaz de impor custos que dificultem a adoção de rotas alternativas.

Compreendemos que a adoção de um novo regime fiscal, da envergadura daquele instituído pela Emenda Constitucional n. 95/2016, revelou-se uma *critical junctures* na trajetória das políticas sociais, dentre elas a Assistência Social. Portanto, demanda um regresso informativo para buscar compreender além das decisões tomadas no contexto da conjuntura crítica, também as causas e condições preexistentes que motivaram, em alguma medida, as escolhas políticas na adoção do regime fiscal de austeridade expansionista no Brasil.

Detendo-nos na história mais recente da política fiscal brasileira e com suporte na obra de Pires (2017) podemos dividir a trajetória brasileira em três grandes ciclos fiscais: o ajuste cíclico de 2003; o anti-cíclico de 2008 e 2009 e o ajuste fiscal de 2015 (anti-cíclico).

Com foco na pesquisa, interessa-nos o período de 2014 a 2016 que foi marcado pela mudança na política fiscal, num contexto de ruptura do ciclo de elevação das *comodities*, sérias restrições à estratégia expansionista da Nova Matriz Econômica – NME¹⁴¹ (contrária às diretrizes do tripé macroeconômico¹⁴² que norteou a economia desde 1999), resultado primário deficitário e trajetória de elevação da

¹⁴¹ A chamada Nova Matriz Econômica propunha políticas de intervenção governamental na economia, com a combinação de política monetária de redução da taxa de juros em momentos de desaceleração inflacionária e elevação em momento de crescimento da inflação e política fiscal direcionada para investimento, elevação dos gastos públicos, concessão de subsídios e intervenção em preços.

¹⁴² São considerados como tripés da política macroeconômica o câmbio flutuante, as metas de inflação e de superávits fiscais primários.

dívida pública. Foram adotadas medidas contracionistas de redução dos níveis de investimento¹⁴³ e das despesas discricionárias e obrigatórias do governo federal, as quais não foram suficientes para restabelecer o quadro de estabilidade econômica. Ao mesmo tempo, acentuaram a situação de contração da atividade econômica. Segundo os cálculos de Pires (2017, p. 68), a política fiscal contracionista colaborou para uma contração econômica de 0,56% do PIB de 2015 e acaso considerada apenas a variável de investimentos, a contração alcançou 1% do PIB.

A elevação do nível da dívida pública federal a partir de 2015¹⁴⁴ fez emergir o discurso de que o governo precisava cortar gastos e reduzir o papel do Estado para que a economia voltasse a crescer. O resultado primário das contas públicas passou a ser propagado apenas pelo lado dos gastos. Por meio da narrativa de “governo da ganância”, atribuiu-se ao crescimento do gasto público social o caráter de grande vilão do aumento da dívida pública federal¹⁴⁵, tornando-se imperiosa a sua estabilização pela via da contenção dos gastos públicos.

4.2.1 A política fiscal pela dimensão redistributiva do gasto público

No contexto brasileiro, dada a escolha política da narrativa de que o descontrole fiscal levou à desaceleração e à crise econômica, faz-se importante uma abordagem da política fiscal pela via do gasto público.

Segundo Musgrave; Musgrave (1989), a política fiscal possui três dimensões ou funções: a alocativa, a distributiva e a estabilizadora. A função alocativa volta-se à provisão de bens sociais, distintos dos bens privados, que devem ser prestados pelo Estado e fora da lógica do mercado centrada na relação produtor/consumidor. A função distributiva visa o uso eficiente dos recursos arrecadados e a distribuição da renda e riqueza socialmente produzida. E a função estabilizadora exerce influência sobre o desempenho macro da economia com a previsão de metas como alto nível

¹⁴³ Segundo Lacerda (2017) a retração nos níveis de investimento decorreu da conjugação de distintos efeitos: os endógenos ao ajuste fiscal; à elevação da taxa básica de juros que impactou no custo do financiamento da dívida pública; os exógenos decorrentes da retração da economia chinesa e da queda nos preços das *comodities* e do efeito paralisante em setores-chave da economia do país decorrente da operação Lava-Jato.

¹⁴⁴ A dívida pública havia se mantido estável no período de 2007 a 2014.

¹⁴⁵ A política econômica no período de 2012-2014, caracterizada como pró-cíclica, direcionou recursos para o gasto público social e elevou a dívida pública, sem produzir os efeitos positivos esperados na economia como a expansão do investimento, do emprego e renda.

de emprego, grau razoável de estabilidade dos níveis de preços, solidez das contas externas e uma taxa aceitável de crescimento econômico.

Pela via do gasto público podemos dimensionar as funções alocativas e distributivas da política fiscal adotada pelo governo, num determinado ciclo histórico. Nesse sentido, os autores Dalto *et al.* (2020) asseveram que a preocupação deve estar centrada na qualidade do gasto público, expressa na natureza da rubrica orçamentária onde o recurso será alocado e na eficiência da sua execução. Há determinados tipos de gasto público que são capazes de impactar diretamente na distribuição da renda no país, como naqueles casos nos quais os recursos são direcionados a indivíduos sem renda ou com menor poder aquisitivo para a geração de renda disponível, com a “criação de depósitos para essas famílias” (DALTO *et al.*, 2020, p. 120). A qualidade do gasto público pode estar atrelada, ainda, à oferta de bens e serviços à população, de forma gratuita, operando como redistribuição material da renda socialmente produzida pela via do acesso aos serviços públicos.

O estudo de Orair; Gobetti (2015) retrata a trajetória histórica do gasto público no Brasil, tendo como marco inaugural a instituição do regime de metas de superávit primário em 1999 até o ano de 2014. Os resultados indicam uma tendência de queda do resultado primário nos anos finais do período analisado. No consolidado do resultado primário do setor público¹⁴⁶, no ano de 1999, o índice era de 2,85%; manteve-se na casa dos 3% ao longo de 2000 a 2008; em 2009 atingiu o índice de 1,95% (explicado pelos efeitos da crise financeira mundial); elevou-se para 2,94% em 2011 e iniciou um novo processo de desaceleração em 2012 (1,96%) para alcançar o índice negativo de 0,59% em 2014.

Os autores ponderam que as variações do resultado primário, na proporção com o PIB, foram determinadas principalmente pelas alterações no ritmo de crescimento e nas taxas de receita. Em outras palavras, é consideravelmente relevante o impacto da desaceleração econômica sobre a deterioração dos indicadores da política fiscal, tal como Orair; Gobetti (2015, p. 27) colocam:

as receitas tributárias e mesmo o agregado das receitas primárias permaneceram relativamente estabilizadas em proporção do PIB. Mas a

¹⁴⁶ Os autores utilizam o resultado fiscal das administrações públicas do governo federal, 27 unidades da federação, dos mais de 5,5 mil municípios das empresas estatais, excluindo a Petrobras e Eletrobras.

queda na taxa média de crescimento da economia (de 4,5% para 2,1%) fez toda a diferença sobre os indicadores fiscais.

Assim, a deterioração dos resultados fiscais não pode ser analisada de forma desconectada ao ciclo econômico, uma vez que em níveis de desaceleração econômica, o indicador de gasto em proporção ao PIB tende a se elevar, independentemente do ritmo de crescimento das despesas. Tanto que o estudo de Orair; Gobetti (2015) aponta que “as taxas médias (ajustadas) de crescimento da despesa primária, seja em valores nominais ou reais, não se alteram tanto ao longo do ciclo mais longo da política fiscal” (p. 24). Os dados indicam, inclusive, uma desaceleração da despesa total do governo federal (medida pela Taxa real-IPCA) de 7,9% (2007-2010) para 5,0% (2011-2014) e das despesas relacionadas com benefícios sociais (medida pela Taxa real-IPCA) de 7,4% (2007-2010) para 6,0% (2011-2014).

Em relação aos gastos sociais, os autores ponderam que se tratam de despesas de caráter rígido (previdenciários e assistenciais¹⁴⁷) porque provêm de direitos sociais assegurados na Constituição Federal ou em atos legais e sofrem pressão do crescimento demográfico ou dos níveis de desemprego, além de outros fatores. A Tabela 5, extraída do trabalho de Orair; Gobetti (2015, p.30), indica a trajetória estabilizada, na média, das despesas com os benefícios sociais:

Tabela 5 – Trajetória das despesas com benefícios sociais do governo federal. Em percentual do PIB. 1988-2014.

Benefícios	1998	2002	2006	2010	2011	2012	2013	2014
Previdenciários (INSS)	5.15%	5.79%	6.87%	6.56%	6.43%	6.72%	6.92%	7.14%
Assistenciais (LOAS-RMV)	0.27%	0.34%	0.48%	0.57%	0.57%	0.62%	0.65%	0.70%
Abono salarial e Seguro-desemprego	0.44%	0.48%	0.61%	0.77%	0.78%	0.82%	0.86%	0.98%
Bolsa Família/Escola	0.00%	0.13%	0.32%	0.35%	0.38%	0.45%	0.47%	0.47%
Total	5.86%	6.74%	8.28%	8.24%	8.16%	8.61%	8.89%	9.29%

Fonte: Gobetti (2015). Elaboração dos autores.

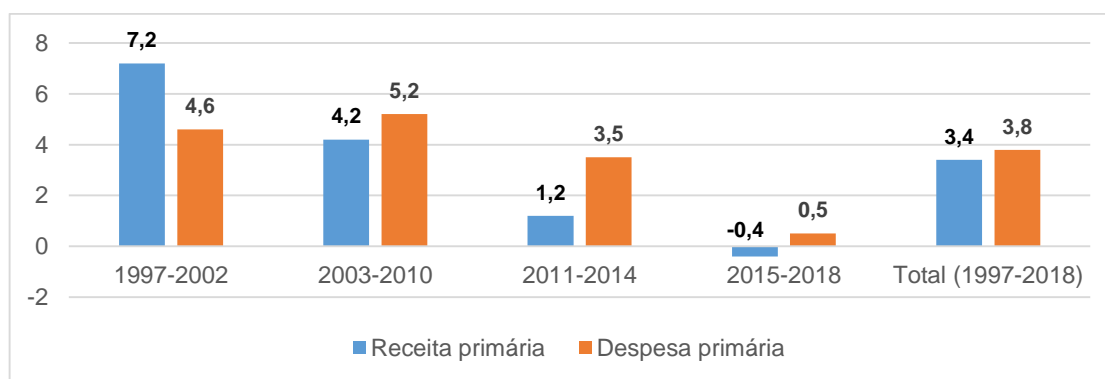
Fonte: ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. **O Gasto Público e o Ciclo da Política Fiscal - 1999-2014**. Escola de Administração Fazendária – ESAF. 2015. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4711>>.

¹⁴⁷ Os autores consideram os benefícios previdenciários e os assistenciais referentes ao BPC, RMV, Bolsa Família, abono salarial e seguro-desemprego.

Para os autores Orair; Gobetti (2015), a relação dos gastos públicos sociais em termos proporcionais ao PIB, considerando o caráter “inercial” das despesas sociais, deve estar pautada pela via do crescimento econômico e não apenas pelo lado da despesa pública que, em regra, consiste numa forma de enviesar a discussão da política fiscal e justificar a ideia da necessidade de ajuste fiscal pela via do corte de despesas públicas, tão-somente.

No mesmo sentido, Dweck (2019) aponta que os aumentos da dívida pública no Brasil decorreram, principalmente, do baixo crescimento econômico (impactado, em parte, pelo corte dos gastos públicos) e do aumento dos gastos com o pagamento dos juros da dívida pública. A autora refuta o argumento do crescimento acelerado dos gastos obrigatórios como justificativa para a implantação do ajuste fiscal, ao traçar a trajetória da taxa de crescimento real das despesas primárias do governo federal, no período de 1997 a 2018. E demonstra que o crescimento do gasto público vem decaindo desde 2011, tanto nas despesas obrigatórias quanto discricionárias. Nesse sentido, o Gráfico 1 demonstra a trajetória do crescimento real das receitas e despesas do governo federal, em média percentual.

Gráfico 1 – Taxa de crescimento real das receitas e despesas do governo federal. Média em percentual.1997-2018.



Fonte: Dweck, 2019.

A questão central, portanto, é que as receitas decaíram profundamente, no período de 2014 a 2018, o que resultou na deterioração do resultado primário. Aliado, ainda, à deterioração do cenário econômico internacional a partir de 2012; às decisões do governo federal de concessão de subsídios a distintos setores produtivos que se iniciaram em 2011 e perduraram até 2014 e a desvinculação de parcelas importantes da arrecadação de receitas, por meio da Desvinculação das Receitas da União – DRU,

autorizado pela EC nº 93/2016, que deveriam ser utilizadas no financiamento das políticas da Seguridade Social e que são retidas no orçamento fiscal da União para o fim de promover superávit primário.

4.2.2 A austeridade fiscal expansionista no Brasil: *critical junctures*

O início do segundo mandato da presidenta Dilma (2015-2016), para além da conjuntura macroeconômica, foi marcado por acusações de manipulação das contas públicas, com as chamadas “pedaladas fiscais”¹⁴⁸, além da queda de popularidade do governo e uma severa dificuldade de articulação política e de construção de coalizões com o Congresso Nacional. Os autores Santos; Szwako (2016, p. 115) narram o quadro sociopolítico à época nos seguintes termos:

[...] polarização social e ideológica, mobilização popular e estudantil, crise política, crise fiscal, quadro econômico de recessão aguda e desemprego massivo, disputa e reconfiguração eleitoral, uma mídia oligopolizada cada vez mais partidarizada e alinha a setores específicos da estrutura de poder, crescente fascismo nos elementos de nossa cultura política, já historicamente iliberal, anomia institucional judiciária e estratégias partidárias se articulam formando cenário inimaginável até alguns anos atrás.

Esse processo culminou com o quadro político de *impeachment* da presidenta Dilma, deflagrado em dezembro de 2015 e consolidado pelo Senado Federal em 31 de agosto de 2016. Na visão de Santos (2017, p. 33) tratou-se de um verdadeiro “golpe parlamentar” traduzido como uma reação conservadora “à participação popular na vida pública e rejeição ativa de políticas de acentuado conteúdo social”. Também nesse sentido, o ex- Presidente do Tribunal Superior Eleitoral e ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso (2022, p. 43), afirmou, anos depois, que o motivo formal do *impeachment* da presidenta Dilma teria sido a alegação de violação das normas orçamentárias, por meio das “pedaladas fiscais”, ainda que “[...] o motivo real tenha sido a perda de sustentação política”.

Com a ascensão do então Vice-Presidente Michel Temer (2016-2018) teve início a concretização de um movimento reformista, de caráter conservador e de radicalização da agenda de liberalização econômica adotada ainda na década de 1990, sustentado pelo discurso da necessidade de enfrentamento do “desajuste fiscal” causado pelo expansionismo das próprias políticas sociais.

¹⁴⁸ As acusações eram de manipulação contábil das contas públicas e dos processos de capitalização da Petrobras e BNDES.

No contexto brasileiro, a política fiscal de austeridade ganhou impulso no plano político interno em prol da defesa de interesses específicos das elites econômicas e para servir como instrumento para “[...] corroer a democracia e fortalecer o poder corporativo no sistema político” (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018, p. 21). Isso porque a ideia de austeridade tem uma lógica subjacente que almeja um ciclo vicioso¹⁴⁹ que se instaura com a ideia da austeridade como necessária para uma trajetória de crescimento sustentável, baseada na redução da amplitude do papel do Estado no campo das políticas sociais, no ajustamento dos níveis de salários (para baixo) e de lucros (para cima), como nos coloca Rossi (2016).

A solução de política econômica apresentada alguns meses após o “golpe parlamentar” foi a adoção do “Novo Regime Fiscal”, com o envio ao Congresso Nacional da Proposta de Emenda à Constituição nº 55/2016. A PEC, conhecida como “teto dos gastos” ou “teto de despesas”, foi aprovada ainda em 2016, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95. Contou com o apoio de organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, como sendo a solução para a crise de sustentabilidade da dívida pública brasileira.

Para além das regras fiscais vigentes concernentes à regra de ouro¹⁵⁰ e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), a instituição da nova regra fiscal do limite de teto de gastos sinalizou a opção política pela geração de superávits primários para a estabilização da dívida doméstica e redução do risco país, sem qualquer inferência no serviço da dívida pública e com sérios comprometimentos ao desenvolvimento econômico e a garantia de patamares, ainda que mínimos, de bem-estar à maioria da população.

Resultado da conjuntura macroeconômica que se instalou em 2014; da recessão econômica e da crise política culminada com o “golpe parlamentar” de 2016,

¹⁴⁹ Rossi (2016) define o ciclo vicioso do ajuste fiscal, numa economia em recessão, que se inicia com o corte dos gastos públicos que contribuem para a queda do crescimento; que reduz os níveis de arrecadação de impostos, o que leva a uma piora no resultado fiscal e à necessidade de novos cortes de gastos. Assim, o resultado do ajuste fiscal é uma piora fiscal com o aumento da relação dívida pública e PIB.

¹⁵⁰ Prevista no artigo 167, inciso III, da Constituição Federal de 1988; artigo 32, § 3º. da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF) e artigo 6º. da Resolução do Senado Federal n. 48/2007, a regra fiscal estabelece que para cumprimento da regra de ouro deve-se assegurar uma margem correspondente ao excedente das despesas de capital em relação às receitas de operações de crédito consideradas para a apuração, num determinado período. Em outras palavras, a regra de ouro impede que os governos se endividem para o pagamento de despesas correntes como pessoal, benefícios sociais, juros da dívida pública e custeio da máquina estatal.

a instituição do “Novo Regime Fiscal” aproxima-se da vertente da “austeridade fiscal expansionista” (ALESINA; ARDAGNA, 2009)¹⁵¹, a despeito da desacreditação no campo da teoria econômica¹⁵².

As especificidades do regime fiscal instituído pela EC nº 95/2016, considerado como uma modalidade de regime fiscal inédita no contexto mundial¹⁵³, demonstram tratar-se de uma verdadeira *critical junctures* para a consecução das políticas públicas sociais, dentre elas a Assistência Social.

A primeira delas consiste numa regra macroeconômica alçada ao *status* de norma constitucional. A medida de austeridade fiscal ganha a rigidez de norma constitucional e com isso é capaz de romper o próprio pacto social construído pelo Poder Constituinte originário, ao reconfigurar as políticas públicas sociais com foco na supressão da universalidade dos direitos sociais e na retirada do caráter democrático das decisões dos entes subnacionais quanto a forma e a qualidade do gasto público¹⁵⁴. A constitucionalização da regra de ajuste fiscal pela via do teto de gastos promove uma espécie de blindagem do Estado na relação com a sociedade, notadamente no tocante à garantia dos direitos sociais, por duas vias: de um lado, pelo argumento de que a União encontra-se limitada por uma norma de natureza constitucional que deve ser respeitada e cumprida por todos os entes federados dada a sua supremacia. De outro lado, operando num efeito *blame avoidance* (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005, p. 39-40), a União transfere o ônus político da tomada de decisão sobre a reconfiguração das políticas sociais, em critérios mais restritivos e

151 Os autores da vertente do Novo Consenso Macroeconômico preconizam a necessidade de ajustes fiscais expressivos e direcionados para o corte de despesas correntes, ao invés de aumento de tributos, para aumento da eficiência tanto na redução da razão dívida/produto quanto nos seus efeitos sobre o crescimento. Tais ajustes devem possuir a natureza de arranjos permanentes e sustentáveis para elevar a probabilidade dos fortes efeitos expectacionais. Trata-se da concepção propagada da “austeridade expansionista”.

152 Autores como Pires (2017); Lopes; Amaral (2017) e Krugman (2015) sustentam que os resultados empíricos de economias europeias que adotaram as políticas de austeridade, no pós-crise de 2008, evidenciam que a adoção da austeridade fiscal em momentos de recessão econômica resultou num círculo vicioso de recessão, autodestrutivo, dado que num ambiente econômico recessivo, a piora do quadro fiscal conduz a processos mais fortes de consolidação das contas públicas que gera um círculo vicioso de cortes de gastos capaz de piorar a arrecadação tributária que, por sua vez, leva ao aumento da dívida pública e da desigualdade social.

153 Nesse sentido, Paiva; Mesquita; Jaccoud; Passos (2016). Ainda Pires (2016, p. 8) que coloca: “nenhum país, mesmo em condições piores que o Brasil, adotou uma regra fiscal que produz tanto impacto para a administração orçamentária”.

154 Salvador (2020) coloca que um dos elementos essenciais do Estado social assegurado na Constituição Federal de 1988 consiste no arranjo institucional do financiamento dos direitos sociais pela via de recursos orçamentários vinculados e garantia de gastos públicos.

focalizados, aos entes subnacionais responsáveis diretos pela provisão das políticas sociais duramente impactadas pela lógica do teto de gastos.

A segunda particularidade diz respeito ao período de abrangência considerado extremamente longo até mesmo para uma política de austeridade permanente: vinte anos. Há previsão de revisão apenas do índice de correção do teto de gastos, após dez anos de vigência do regime fiscal, ou seja, em 2026. Com o foco direcionado exclusivamente no equilíbrio fiscal instaura-se um conflito permanente sobre as funções alocativa e distributiva da política fiscal.

A terceira especificidade concerne à natureza do ajuste fiscal, pela via da redução das despesas sociais, com a fixação de um limite permanente de gastos totais¹⁵⁵, primários, discricionários ou correntes em termos absolutos. Esse teto é definido pelo montante gasto no ano anterior e reajustado pela inflação acumulada em doze meses, até junho do ano anterior ao ano-exercício, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - IPCA. Não se leva em conta o “caráter inercial” das despesas sociais, bem como eventual pressão demográfica ou de processos migratórios. Além disso, retira da sociedade qualquer possibilidade de discussão sobre o tamanho do orçamento público “ao estabelecer um indexador econômico que não possui qualquer relação com capacidade de arrecadação (receita) ou com as demandas por bens e serviços públicos (despesa), variáveis centrais da função alocativa” (VAZQUEZ, 2016, p. 1).

A quarta particularidade trata da previsão de redução a zero do crescimento real da despesa primária. Em outras palavras, um teto declinante das despesas do governo federal, sem levar em conta qualquer projeção de elevação dos níveis de arrecadação tributária e crescimento econômico do país resulta numa redução do gasto público relativamente ao PIB e per capita.

Outra especificidade é a ausência de “válvulas de escape” a serem acionadas em momentos de crise econômica, tal como a vivenciada na pandemia da Covid-19 que exigiu a promulgação da Emenda Constitucional nº 109/2021¹⁵⁶, para fazer frente a despesas extraordinárias e imprevistas decorrentes de situações emergenciais.

¹⁵⁵ Excetuado o pagamento dos juros e amortização da dívida pública.

¹⁵⁶ A EC nº 109/2021 excepcionou a Meta de Resultado Primário, o Teto de Gastos do NRF e a Regra de Ouro para autorizar, dentre outras, as despesas com a concessão do auxílio emergencial, no exercício financeiro de 2021, limitado a 44 bilhões de reais.

Como dito acima, o NRF fixou um teto de gastos com o mesmo valor, sem previsão de regra que possibilite enfrentar as fases distintas dos ciclos econômicos.

Por fim, denota-se a ausência de qualquer medida fiscal referente aos juros e a rolagem da dívida pública brasileira. O novo regime fiscal privilegia o capital rentista em detrimento dos gastos públicos voltados à garantia dos direitos sociais. Como coloca Salvador (2020, p. 383), enquanto o orçamento fiscal e da seguridade social cresceu 2,6% acima do IPCA, em termos reais, no período de 2016 a 2018; as despesas com juros e encargos da dívida pública cresceram 8,5 vezes mais, passando a consumir um quarto do orçamento público.

É nesse sentido que Dweck (2021) aponta que o regime de teto de gastos tem como objetivo a redução do tamanho do Estado pela via da contração drástica das despesas públicas federais. As projeções feitas pela autora dão conta de que o regime fiscal adotado, acaso mantido, provocará a eliminação dos avanços sociais alcançados nos vinte anos que antecederam a promulgação da EC nº 95/2016. E se pensarmos o caráter “inercial” das despesas obrigatórias – tal como demonstrado por Orair; Gobetti (2015) -, o que se vislumbra é adoção de medidas governamentais para a redução das despesas discricionárias sustentadas no argumento de que as despesas obrigatórias impedem a previsão orçamentária de despesas discricionárias, ou seja, seriam as responsáveis pelo encolhimento do Estado no âmbito das despesas não obrigatórias.

De maneira que a política de austeridade fiscal permanente ataca fortemente a dimensão redistributiva e de provisão de bens e serviços de caráter público ou voltados para a garantia dos direitos sociais. A política fiscal condiciona e determina o futuro das políticas sociais, dentre elas, a Assistência Social. Ao mesmo tempo em que subverte os vetores que orientam o artigo 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) como a realização progressiva dos direitos sociais; a proibição do retrocesso; a obrigação de satisfazer o conteúdo mínimo; mobilização máxima de recursos disponíveis e a proibição de discriminação.

Os direitos sociais passam a depender do pagamento dos credores da dívida pública. Como destacado por Rossi (2017, p. 1), a racionalidade da austeridade permanente pode ser considerada como um “programa de distribuição de renda e riqueza ao revés”. Ainda que desacreditado pela teoria econômica diante dos resultados empíricos negativos já conhecidos em economias europeias, essa racionalidade é sintetizada pelos autores Rossi; Dweck; Arantes (2018, p. 28) como:

[...] a austeridade justapõe as vítimas dos cortes – principalmente a parcela mais pobre da população – com os perpetradores dessas políticas – o sistema financeiro, as elites econômicas e um governo subserviente. No Brasil, a austeridade entrega a ambição de décadas e segmentos políticos mais conservadores: revogar o contrato social da Constituição Federal de 1988 e aprofundar as reformas neoliberais.

A partir de 2019, num cenário de grave conjuntura política e econômica e crise dos partidos políticos, o então presidente Bolsonaro foi eleito com um projeto político de radicalização do discurso neoliberal no campo da política econômica¹⁵⁷ e de oposição ferrenha aos direitos de minorias, às liberdades democráticas, às formas de participação popular e controle social (conselhos, conferências, fóruns etc.) e organização dos trabalhadores.

Na Nota Informativa publicada pelo Ministério da Economia, intitulada “Consolidação Fiscal expansionista no Brasil” (BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019), o governo fez um diagnóstico de que até aquele momento o NRF havia contribuído para comprimir apenas as despesas discricionárias¹⁵⁸. O governo reconheceu que as despesas discricionárias foram gradativamente comprimidas pelas obrigatórias, com redução de 38% em termos reais, enquanto as despesas obrigatórias cresceram cerca de 20%, também em termos reais, no período de 2010 a 2018. E com base nesse argumento, o governo anunciou novas medidas centradas no controle das despesas obrigatórias, inclusive nas esferas estadual e municipal. O lançamento do “Plano Mais Brasil” foi anunciado como uma ampla agenda de transformação do Estado e teve início com a apresentação de três Propostas de Emenda à Constituição – PEC’s ao Senado federal. A PEC nº 186/2019, denominada de PEC Emergencial; a PEC 187/2019¹⁵⁹ da revisão dos fundos públicos e a PEC nº 188/2019, denominada de PEC do Pacto Federativo.

A PEC nº 186/2019 foi convertida na Emenda Constitucional nº 109/2021 (BRASIL, 2021) e instituiu novos mecanismos de ajuste fiscal no caso de a União exceder a despesa de capital ou quando as despesas correntes dos estados e municípios superarem 95% das receitas correntes. Também estabeleceu o controle

¹⁵⁷ Entendido como um projeto que visa à redução drástica da intervenção governamental, secundarizando até mesmo a desigualdade (ABRUCIO et al. 2020).

¹⁵⁸ As despesas discricionárias ou não-obrigatórias representam, percentualmente, uma parcela reduzida no orçamento público e, nesta rubrica, estão contabilizados os investimentos federais e o custeio necessário para manutenção da máquina pública.

¹⁵⁹ A PEC tramita no Senado e, em 13 de setembro de 2021, foi encaminhada ao plenário do Senado para aguardar inclusão na pauta de votação.

do crescimento das despesas obrigatórias de pessoal ativo e inativo dos entes federados. Dentre as medidas fixadas na emenda está a proibição de criação de novos cargos públicos, realização de concursos públicos e até redução da jornada de trabalho dos servidores com diminuição de salário. Para além da discussão dos impactos dessa reforma junto ao funcionalismo público, é preciso atentarmos, no que diz respeito ao objeto da pesquisa, quanto ao aspecto de equilíbrio fiscal intertemporal pela via do gasto público com potencialidade de piora na prestação dos serviços públicos, em termos quantitativos e qualitativos, em todas as políticas públicas sociais, inclusive com a possibilidade de retrocesso dos direitos sociais já implementados ante o contingenciamento de recursos orçamentários que levará ao sucateamento das estruturas ou equipamentos públicos instalados.

A PEC do Pacto Federativo altera e acrescenta diversos dispositivos normativos à Constituição Federal de 1988. Em análise no Senado, a PEC nº 188/2019 (BRASIL, 2019) tem a potencialidade de gerar impactos negativos nos direitos sociais. Trata, inclusive, de novos princípios do arranjo do federalismo fiscal, como a previsão de inclusão no artigo 6º. da Constituição Federal da obrigatoriedade de que a promoção dos direitos sociais respeite o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional, além de propor a supressão da vinculação de limite mínimo de gastos com a saúde e educação.

O discurso da política econômica do governo federal tem sido o de comprometimento com a redução das despesas e a manutenção do teto de gastos fixado no NRF, sem qualquer alusão à questão do pagamento de juros ou serviços da dívida pública. A tese defendida é a de o ajuste fiscal expansionista recolocará a dívida pública em uma trajetória sustentável e impulsionará o crescimento do PIB no médio e longo prazo, por meio da geração de um ambiente macroeconômico estável, da redução do nível de taxa de equilíbrio e do aumento da poupança doméstica.

Contudo, excetuando os anos de 2020 a 2022 vivenciados num contexto pandêmico, um conjunto de autores (PIRES, 2017; ROSSI *et al.*, 2018) apontam que o resultado das medidas de austeridade implementadas tem sido evidenciado, pela seara macroeconômica, por uma lenta recuperação econômica (o PIB em 2018 era 5% inferior ao de 2014), elevadíssima taxa de desemprego (em 2014 o índice era de 4,8%; em 2018 era de 12,3%, em 2020 era de 14,2%; em 2021 alcançou o mesmo patamar registrado em 2019 de 11,1%), aumento do déficit e da dívida pública. Pela esfera do estado social, constata-se o aumento da desigualdade de renda no país (o

Índice de Gini aumentou de 0,53 em 2014 para 0,57 em 2018), empobrecimento agudo de significativa parcela da população, elevação dos índices de violência, da mortalidade infantil, do desmatamento, além da precarização dos serviços públicos. Todo esse grave quadro social foi fortemente impactado pelos múltiplos efeitos causados pela pandemia da Covid-19.

De modo que o regime fiscal de austeridade permanente, instituído pela EC 95/2016, dado o próprio *status* de constitucionalização, representa uma *critical junctures* no campo das políticas sociais, na medida que acarreta a ruptura do pacto social concebido pelo Poder Constituinte originário de 1988. Promove-se pela via do congelamento das despesas primárias um estrangulamento das políticas públicas sociais que corrói o processo de retornos crescentes das políticas sociais implementadas ao longo das últimas décadas. Além disso, produz alterações “por dentro” do arranjo do federalismo brasileiro ao impor constrangimentos aos entes subnacionais no processo de tomada de decisões políticas sobre a implantação ou manutenção das políticas sociais. E, não menos grave, descumpre um dos objetivos fundamentais da República brasileira consistente na erradicação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais, dada a completa subordinação da política social aos ditames de uma política econômica orientada por um regime fiscal de austeridade permanente que favorece apenas ao rentismo e à financeirização da riqueza.

4.3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS DE AUSTRERIDADE FISCAL: AS MUDANÇAS DE ROTA DECORRENTES DA *CRITICAL JUNCTURES*

A política nacional de assistência social, por tratar-se de um dos tripés da Seguridade Social brasileira, é financiada por toda a sociedade de forma direta ou indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, estados, municípios e Distrito Federal, além de contribuições sociais específicas, nos termos do artigo 195 da Constituição Federal de 1988.

Para além do caráter regressivo da tributação que compõem os recursos da Seguridade Social, importa destacar o processo de desvio de recursos do orçamento da Seguridade Social, por meio da Desvinculação das Receitas da União – DRU, autorizado pela EC nº 93/2016 (BRASIL, 2016), transformando-os em recursos fiscais para a composição do superávit primário da União e, portanto, destinados ao pagamento dos juros da dívida.

A lógica estruturante do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, criado em 2005, altamente capilarizado (com equipamentos públicos na quase totalidade dos municípios brasileiros), e considerado um dos maiores sistemas de proteção social do mundo ocidental na atualidade¹⁶⁰, está assentada na responsabilidade compartilhada entre os governos federal, estadual e municipal para o financiamento da política, por meio de transferências regulares e automáticas entre os fundos da assistência social, além da alocação de recursos próprios para o cumprimento das responsabilidades de cada ente federado na execução da política, nos termos do artigo 28, § 3º da LOAS.

Ao contrário do que ocorre com as políticas de saúde e educação, não há vinculação constitucional de obrigatoriedade de despesa mínima na assistência social¹⁶¹.

Para a manutenção da rede pública de unidades de referência – como os CRAS, CREAS, Centro-Pop, Centro-Dia - onde são prestadas as ações e serviços socioassistenciais, além da inter-relação com os programas de transferência de renda e projetos de enfrentamento à situação de pobreza, ganha centralidade a questão da destinação orçamentária pelos três entes federados, de forma automática e regular, na modalidade fundo a fundo.

A constituição dos fundos de assistência social, em todos os níveis da federação, como instrumento próprio para a materialização do gasto público rompeu com a antiga relação de caráter convenial entre os entes federados, anteriormente fixada pela quantidade e modalidade de atendimentos a uma população setorizada. Com a implantação do SUAS, adotou-se a sistemática de financiamento mediante transferência automática dos recursos públicos, em três modalidades: transferências via fundo a fundo para o custeio de serviços, programas e gestão; por meio de convênios firmados com os fundos de assistência social dos municípios e estados para o custeio de programas; e na forma de transferência automática direta ao cidadão.

A importância do papel dos fundos da assistência social na operacionalização da política é destacada por Mesquita; Martins; Cruz (2012) sob dois enfoques: como

¹⁶⁰ Segundo a Nota Técnica do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Assistência Social da PUC-SP.

¹⁶¹ Tramita a PEC 383/2017, de autoria do Deputado Federal Danilo Cabral, com proposta de alteração da norma constitucional para garantir recursos mínimos para o financiamento do Sistema Único de Assistência Social.

forma de concretizar o repasse contínuo e direto de recursos para o custeio dos serviços e de assegurar a transparência na execução e, ao mesmo tempo, o controle social das despesas executadas.

No âmbito da União, o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS foi previsto na LOAS e, atualmente, está regulamentado pelo Decreto n. 7.788, de 15 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012). Em 2019, o FNAS passou a integrar a estrutura organizacional da Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências diretamente subordinada à Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania e, portanto, fora da estrutura administrativa da Secretaria Nacional de Assistência Social que está subordinada à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social.

Por meio do FNAS são repassados aos demais entes subnacionais os recursos públicos federais para a execução de serviços socioassistenciais, programas, além de apoio a gestão de programas federais e do próprio SUAS. O financiamento federal ocorre por meio de blocos denominados de: Proteção Social Básica; Proteção Social Especial de Média Complexidade; Proteção Social Especial de Alta Complexidade; Gestão do SUAS; e Gestão do Programa Auxílio Brasil e do Cadastro Único¹⁶², nos termos da Portaria MDS nº 113/2015 e suas alterações (BRASIL. MDS, 2015). Ao menos formalmente, é no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite do SUAS que devem ser apresentados, debatidos e fixados os critérios de partilha dos recursos orçamentários, segundo indicadores transparentes.

Com efeito, a implantação da PNAS com a oferta de um rol padronizado de serviços e benefícios; operacionalizada num sistema de proteção social com capilaridade nacional e escopo universalista de garantia de direitos sociais foi possível graças à institucionalização de parâmetros mínimos de responsabilidade administrativa e de financiamento dos entes federados e, sobretudo, do compromisso do ente federal com as transferências continuadas e regulares aos entes subnacionais, devidamente pactuadas no âmbito da CIT. Tais compromissos estavam alinhados com o modelo de gestão descentralizada da política e com as metas e diretrizes pactuadas II Plano Decenal (2016/2026) que visam a plena universalização do direito à assistência social.

¹⁶² Com a nova redação dada pela Portaria MC n. 769, de 29 de abril de 2022 que estabeleceu critérios, procedimentos e ações de apoio à gestão e execução do Programa Auxílio Brasil e do Cadastro Único.

Nesse sentido, o ENTREVISTADO Nº 8 traz o relato da institucionalização do SUAS, em especial após a publicação da Lei nº 12.342/2011 que integrou esse modelo de gestão pública e de abrangência nacional no corpo da LOAS:

Em 2011 rompe essa lógica de adesão e passa a ser uma obrigatoriedade, o Sistema Único instituído no Brasil, nos municípios, com unidades públicas estatais, os CRAS e CREAS, com corresponsabilidades dos entes federados, mas foi um longo caminho para chegar até 2011. Então precisou de ter uma “cenourinha” de ter um financiamento que induzisse uma ruptura de um modelo, de uma sociedade providência, na ideia de proteção pela sociedade, pela igreja, enfim, tem um histórico todo da nossa área que é bem completo e tem muitos resquícios, essa ruptura só foi possível pela confiança gerada no pacto federativo, na confiança traduzida em dispositivos, em normativas, em resoluções que traduzem o consenso construído na esfera pública, na CIT. Só por isso foi possível fazer todos os municípios implantarem o sistema único, estruturado, instituído, com unidades públicas estatais, os CRAS, CREAS, enfim, todo um esforço para traduzir os serviços da assistência social conforme a tipificação.

Até o advento da *critical junctures*, o governo federal atuou como indutor na adesão dos entes subnacionais ao novo modelo de gestão do SUAS, por meio da normatização geral do sistema público e adoção de níveis de financiamento regulares e fundo a fundo. A indução do papel federal promoveu a imediata e expansiva estruturação dos equipamentos públicos e da oferta de serviços continuados nos municípios. E, ao mesmo tempo, potencializou o desenvolvimento ou a melhoria das capacidades estatais, em especial dos entes municipais que são os principais provedores dos serviços socioassistenciais. A síntese de Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017, p. 46) dá conta de que

Num contexto de pactuação intergovernamental, as sucessivas rodadas de negociação quando da ampliação dos recursos federais aumentaram de forma equânime a oferta de serviços de proteção básica e especial, alcançando, em 2014, a quase totalidade dos municípios brasileiros (98,4%) com pelo menos um Cras e ao menos um Creas em todos os municípios com mais de 20 mil habitantes. A adesão dos municípios permitiu construir uma expansiva capilaridade territorial.

A mudança de rota no campo da PNAS, com o advento do NRF, pode ser apreendida pela via do orçamento público federal, dentre outras variáveis, para demonstrar as alterações no sistema SUAS que, como os demais sistemas públicos de políticas sociais vigentes no país, foi considerado um arranjo inovador de cooperação federativa.

4.3.1 O orçamento federal para a política de Assistência Social na vigência do Novo Regime Fiscal

Para além de um importante instrumento de gestão da política de assistência social, o orçamento público expressa a correlação de forças da sociedade na defesa de interesses específicos e enquanto espaço de luta política é capaz de “orientar as negociações sobre quotas de sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento do Estado” e servir de “instrumento de controle e direcionamento dos gastos.” (SALVADOR, 2020, p. 370). O gasto público com o sistema de proteção social, em especial a Assistência Social de carácter não-contributivo, exerce dentre as suas funções a de contribuir para a redução dos níveis de pobreza que atinge determinada parcela da população brasileira e possibilitar o cumprimento dos objetivos fundamentais previstos nos incisos I e III do artigo 3º. da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Quando tratamos de orçamento público, notadamente aquele destinado à consecução das políticas públicas de carácter social, faz-se necessário uma análise conjunta dos instrumentos normativos orçamentários: Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA.

Nesse sentido, os dois últimos Planos Plurianuais refletem, em certa medida, os momentos opostos de ampliação e restrição dos direitos sociais e, por consequência, a forma de gestão das respectivas políticas públicas. O PPA que vigorou no período de 2016 a 2019 previa como diretrizes para a administração pública federal na gestão das políticas públicas, dentre outras, o desenvolvimento sustentável orientado pela inclusão social; a melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos; a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero e o aperfeiçoamento da gestão pública com foco no cidadão, na eficiência do gasto público, na transparência, e no enfrentamento à corrupção, nos termos do artigo 4º. da Lei nº 13.249/2016 (BRASIL, 2016). Tais diretrizes tiveram o condão de orientar o planejamento e a gestão das políticas públicas sociais num sentido mais inclusivo, de redução das desigualdades sociais e na ótica de direito do cidadão.

Tal vertente ampliativa das diretrizes foi reformulada no PPA em vigência (2020-2023). Em tempos de NRF, o PPA 2020/2023 passou a prever como diretriz da administração pública federal a promoção de “garantia do equilíbrio das contas públicas, com vistas a reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento”,

segundo o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei nº 13.971/2019 (BRASIL, 2019). Ao mesmo tempo, foi abandonado o objetivo de fortalecimento e qualificação da gestão do SUAS e dos mecanismos democráticos de participação e controle social. Também alterou-se o objetivo assertivo de redução da pobreza por meio de transferência de renda direta pela expressão mais genérica de “promoção e defesa dos direitos humanos, com foco no amparo à família”. Além disso, os programas de Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar; Direitos da Juventude e Redução do impacto social do álcool e outras drogas: Prevenção, Cuidado e Reinserção Social foram suprimidos. O **Apêndice E** traz a compilação dos programas aprovados nos respectivos PPA’s – Anexo I, de competência do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e, na atualidade, do Ministério da Cidadania.

No tocante à Lei de Diretriz Orçamentária – LDO, a questão do NRF surge a partir da LDO-2018, no Anexo IV – Metas Fiscais. Ao tratar do limite para a expansão das despesas obrigatórias, o texto normativo faz a ressalva que, anteriormente à instituição do NRF, para o aumento das despesas obrigatórias bastava a previsão do aumento permanente da receita¹⁶³ ou margem líquida de expansão nos instrumentos legais orçamentários do exercício financeiro correspondente. Contudo, desde a instituição do NRF, a previsão de incremento na receita permanente é inócua para autorizar o aumento das despesas obrigatórias na medida que se impôs um limite de teto para as despesas primárias. Trata-se de uma restrição adicional à expansão dos gastos que impõe um teto às despesas discricionárias ou a redução real de outras despesas obrigatórias.

Desde então, nas LDO’s de 2018 a 2020 (BRASIL, 2018, 2019, 2020), houve expressa menção de que não haveria espaço para novas despesas obrigatórias em decorrência dos aumentos concedidos e do crescimento vegetativo previsto para o conjunto das despesas obrigatórias sujeitas ao teto superarem a variação nominal do limite de teto de gastos.

Na LDO-2021, Anexo IV – Metas Fiscais (BRASIL, 2021), restou consignado que pela metodologia de compensação entre aumento das despesas obrigatórias e aumento permanente da receita haveria margem líquida de expansão para as despesas primárias (obrigatórias e discricionárias) para o exercício financeiro de 2022. No entanto, a aplicação da restrição adicional prevista no NRF limitaria as despesas

¹⁶³ Trata-se de uma exigência prevista no artigo 17, § 2º. da Lei de Responsabilidade Fiscal.

primárias do governo ao ganho advindo da variação nominal do limite do teto de gastos, auferida pela aplicação da correção do IPCA.

Na LDO-2022 (BRASIL, 2022) igualmente fez-se a ressalva da restrição adicional imposta pelo NRF, indicando a necessidade de observância da sustentabilidade do teto das despesas com impacto primário. Em outras palavras, a LDO estabeleceu que qualquer previsão de aumento real das despesas obrigatórias de caráter continuado, necessariamente, deverá ser compensada com a redução, em caráter permanente, de outras despesas também sujeitas ao limite constitucional imposto pelo NRF.

A Tabela 6 indica a evolução do orçamento federal na política de assistência social, no período de 2014 a julho de 2022, comparando-se os valores previstos na LOA de cada exercício e os montantes executados pelo governo federal, estes sempre em valores inferiores à previsão orçamentária. Faz-se necessário destacar que os exercícios de 2020 e 2021 foram contemplados com recursos do denominado “orçamento de guerra”, em razão da decretação de emergência nacional pela pandemia da Covid-19, cujos valores são bem mais expressivos e serão detalhados em seção própria.

Tabela 6 - Orçamento Federal. Assistência Social. Valores em bilhões.2014 a 2021.

ANO	ORÇAMENTO PREVISTO	ORÇAMENTO EXECUTADO
2014	70,43	66,84
2015	73,23	69,18
2016	79,76	77,56
2017	84,71	83,09
2018	88,74	85,90
2019	96,14	92,85
2020	463,16	409,94
2021	174,34	158,60
2022	171,04	92,52 (jul./2022)

Fonte: Governo Federal. [Portaltransparencia.gov.br/funções/08-assistencia social](http://portaltransparencia.gov.br/funções/08-assistencia-social)

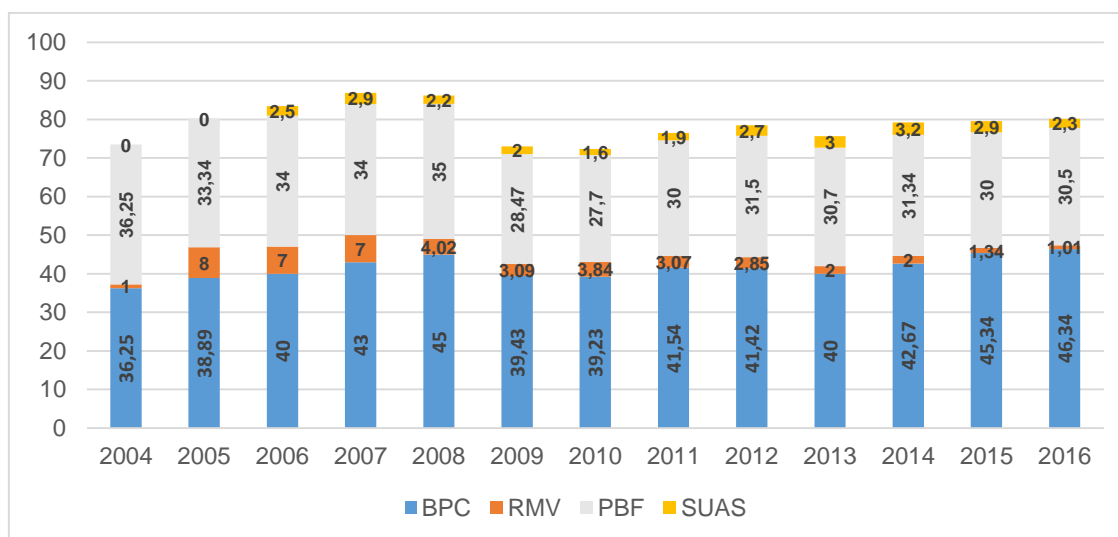
É importante observar que em termos de gasto público, visto pela natureza da função orçamentária, houve prevalência no custeio de despesas consideradas obrigatórias, como o pagamento de benefícios socioassistenciais a pessoa com deficiência e idosos, ambos em situação de miserabilidade econômica (BPC-Idoso e BPC-PCD)¹⁶⁴, bem como de programas federais de transferência direta de renda ao

¹⁶⁴ Além do caráter de direito socioassistencial previsto na CF/1988, possui a natureza de despesa com “caráter inercial”, tal como definida por Orair; Gobeti (2015).

cidadão, como o extinto Bolsa Família, substituído pelo Auxílio Brasil e o Auxílio Emergencial.

Contudo, é possível afirmar que com a implantação do SUAS, os recursos federais para cofinanciamento da gestão do sistema apresentaram indicativos de crescimento constante até o ano de 2014. Nesse sentido, o Gráfico 2 contribui para retratar essas duas dimensões na escolha política pela natureza do gasto público vinculado à política de assistência social.

Gráfico 2 - Orçamento da União. Assistência Social. Principais categorias de gasto público. Percentual. 2002-2015.



Fonte: Queiroz (2020). Dados: Gasto Social do Governo Central (2002 a 2015); Siga Brasil; Matriz de Informações Sociais do SAGI (2016).

Não obstante o reconhecido avanço na implantação da política de assistência social, operacionalizada pelo SUAS, sobretudo no período de 2005 a 2014, segundo dados empíricos reunidos pelo IPEA (2018, 2019, 2020), a institucionalização de um sistema público e estatal não foi suficiente para evitar a mudança de rota no orçamento e na própria gestão da política pública. Como coloca Jaccoud (2020b) essa mudança na trajetória da política pode ser aferida sob dois prismas: a) pela queda dos recursos orçamentários previstos para o custeio dos serviços socioassistenciais e dos benefícios; b) pelos impactos na institucionalidade e no arranjo federativo da política que possibilitaram a estruturação e funcionamento do sistema público.

Compreende-se que essa alteração de rota na gestão do Sistema Único de Assistência Social, tanto pela via do desfinanciamento e subfinanciamento federal

quanto pela alteração nas relações intergovernamentais com expressões características do federalismo coercivo – que será abordada no próximo capítulo – representam a desinstitucionalização do sistema público da assistência social e, por consequência, a reestruturação da política de assistência social, em patamares frontalmente opostos às diretrizes do II Plano Decenal que preconizava a universalização do acesso à política.

Na vigência do NRF, a meta central do governo federal é o congelamento das despesas primárias, em termos reais, estas integradas em sua maioria por despesas obrigatórias. Contudo, conforme abordado anteriormente, as despesas obrigatórias tendem a crescer acima da inflação, dado o “caráter inercial” (ORAIR; GOBETI, 2015) dos benefícios previdenciários e assistenciais. Esse crescimento impacta diretamente no montante disponível para os recursos orçamentários de natureza discricionária que, por sua vez, destinam-se a cofinanciar os serviços socioassistenciais, em sua maioria, conforme demonstrado no gráfico acima.

Uma das externalidades positivas da implantação do SUAS reside justamente na oferta dos serviços socioassistenciais, precipuamente por meio dos equipamentos públicos dos CRAS, CREAS, Centro-Pop, Centro-Dia¹⁶⁵ instalados no país, para atendimento dos indivíduos e famílias que estejam vivenciando uma situação de vulnerabilidade ou violação de direitos. E o NRF promoveu impactos negativos no orçamento federal destinado ao custeio das despesas não discricionárias, em especial na função orçamentária destinada ao cofinanciamento dos serviços socioassistenciais.

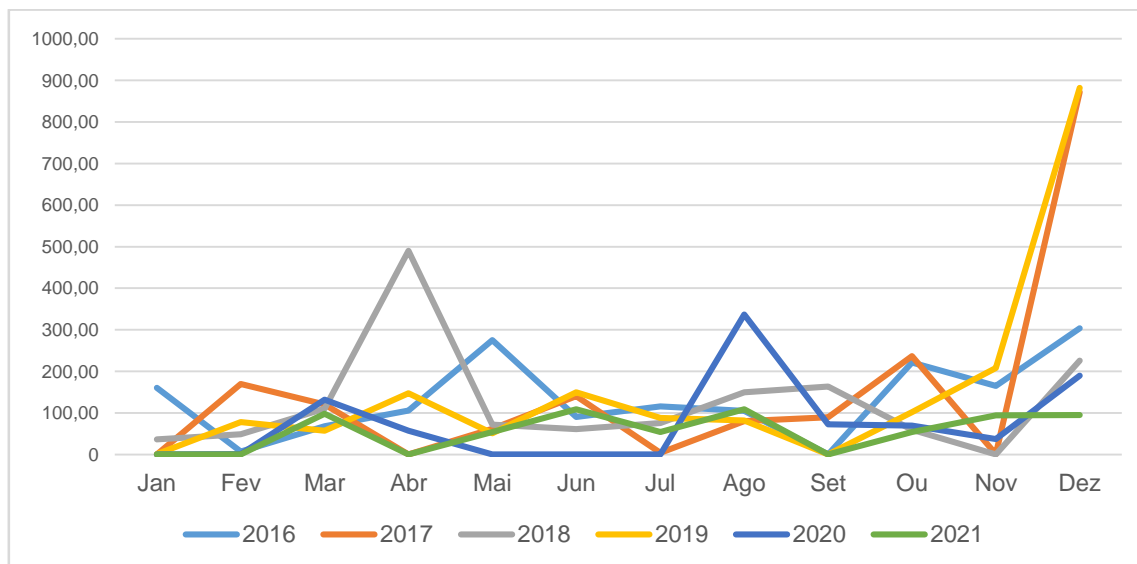
A compilação de dados do orçamento federal executado nos anos de 2016 a 2021 traz o retrato do desfinanciamento federal com a redução drástica nas previsões orçamentárias das LOA's, além dos contingenciamentos dos recursos discricionários ao longo do ano-exercício. Os Gráficos 3 a 6 indicam a série histórica dos recursos federais repassados aos entes subnacionais, via FNAS, nos Blocos de Proteção Social Básica, Especial de Média e Alta Complexidade e Gestão SUAS, todos de natureza discricionária. A redução dos níveis de cofinanciamento federal é verificada em todos os blocos de recursos.

¹⁶⁵ Conforme dados levantados por Mesquita; Paiva; Jaccoud (2020), em 2005 havia 2.292 unidades públicas de referência do Suas, sendo 1.978 CRAS e 314 CREAS. Em 2018, o número total de equipamentos públicos era de 11.024, o que equivale a uma quantidade quase cinco vezes maior. E essa expansão foi acompanhada pela capilaridade do sistema que, em 2018, atingia 99,4% dos municípios do país com pelo menos uma unidade de CRAS.

Na análise comparativa dos orçamentos anuais é preciso ressaltar que o cenário de 2017 foi impactado, positivamente, em razão dos repasses feitos pelo governo federal a título de “despesas dos exercícios anteriores”, ou seja, dos conhecidos “valores atrasados”. Segundo levantamento realizado pelo FONSEAS (2021), no ano de 2017, o saldo a pagar da União foi reduzido de 93 milhões para 44 milhões com os repasses feitos pelo governo federal nos meses de novembro e dezembro de 2017.

Assim, no Gráfico 3 observa-se uma redução dos valores repassados aos entes subnacionais no Bloco da Proteção Social Básica, de aproximadamente 42% no comparativo entre os anos de 2016 e 2021. No ano de 2016 foram repassados R\$ 1.619.280.279,95. Em 2017 o repasse foi de R\$ 1.776.352.299,21. Em 2018, o montante foi reduzido para R\$ 1.493.406.187,01. Em 2019, houve repasse de R\$ 1.846.957.359,12; em 2020 e 2021 os valores orçamentários caíram drasticamente para R\$ 895.872.327,27 e R\$ 668.492.341,81, respectivamente.

Gráfico 3 - Série histórica de recursos transferidos pela União. Bloco da proteção social básica. Em milhões.2016-2021.

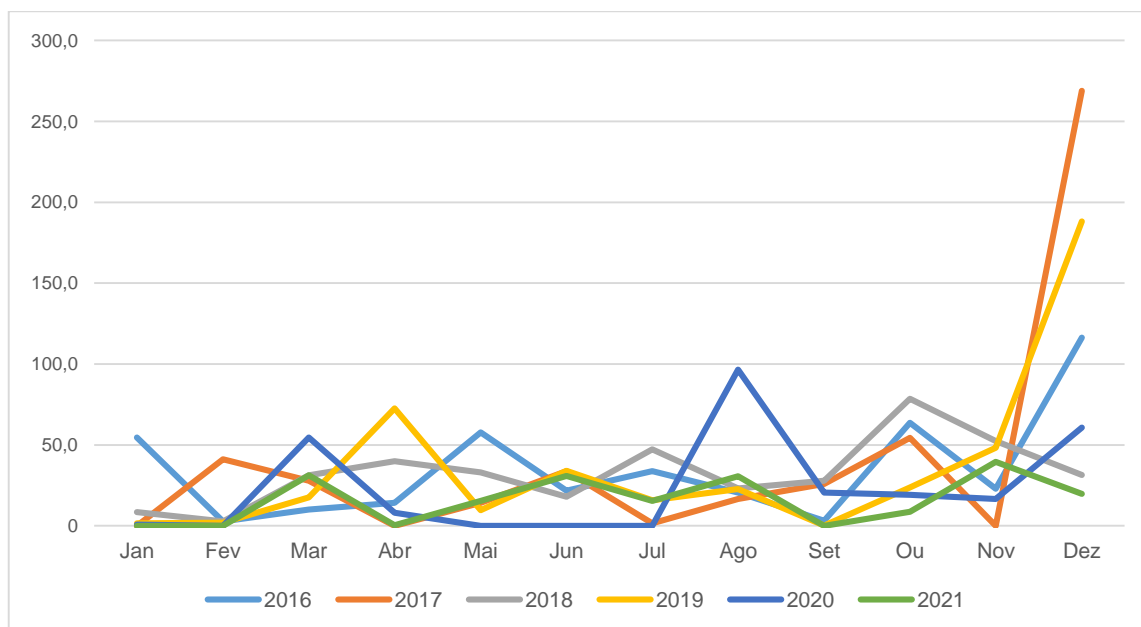


Fonte: Portal “Suas em Números” (2022). Disponível em:
<<https://assistenciasocialnosmunicipios.org/suas-em-numeros/>>.

No Gráfico 4 observa-se que no Bloco da Proteção Especial Média Complexidade houve uma redução de recursos repassados aos entes subnacionais da alçada de 45% no comparativo entre as dotações orçamentárias executadas em 2016 e 2021. Os recursos orçamentários para cofinanciamento foram de R\$

421.032.284,67, em 2016; R\$ 484.151.281,06, em 2017; R\$ 393.917.145,32, em 2018; R\$ 435.811.892,65, em 2019; R\$ 276.746.428,23, em 2020 e R\$ 191.567.012,36, em 2021. A descontinuidade dos repasses foi mais acentuada nos anos de 2020 e 2021. Em 2017 denota-se, ainda, uma concentração de repasses no último mês do ano em exercício (R\$ 268.874.192,64), ou seja, cerca de 55 % do volume total/anual repassado num único mês e no encerramento do ano orçamentário. Em 2019, a concentração de recursos no último mês do ano em exercício foi de R\$ 188.143.620,72, ou seja, 43% do total anual destinado aos entes subnacionais.

Gráfico 4 - Série histórica de recursos transferidos pela União. Bloco da proteção social especial: média complexidade. Em milhões.2016-2021.

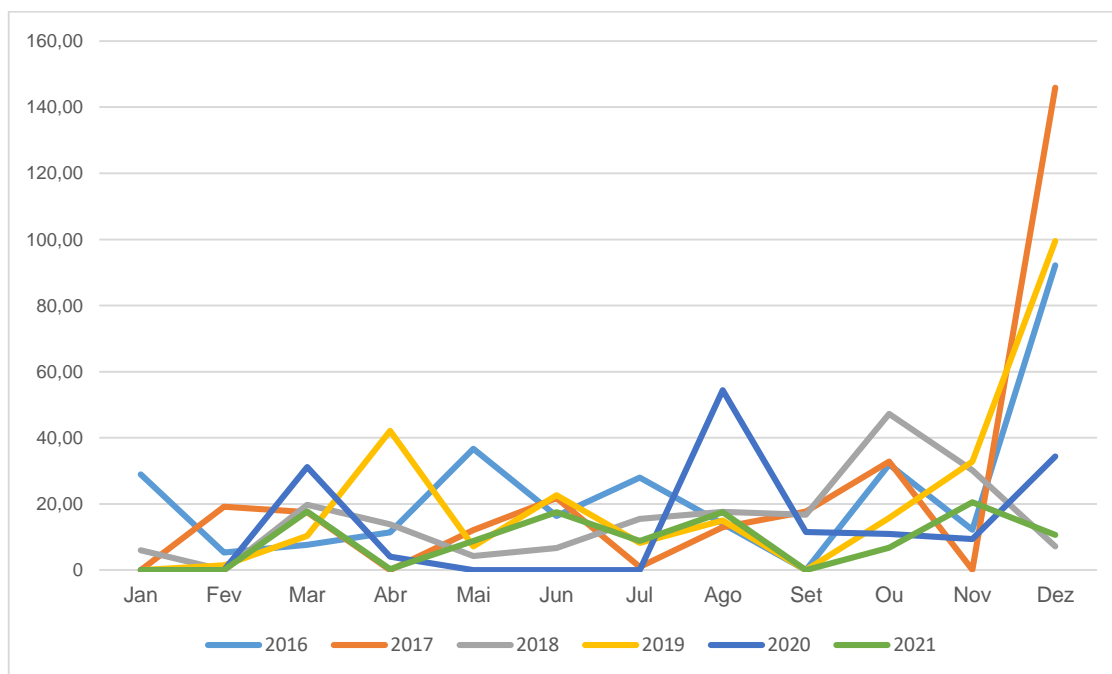


Fonte: Portal "Suas em Números" (2022). Disponível em: <<https://assistenciasocialnosmunicipios.org/suas-em-numeros/>>.

Em relação aos recursos repassados no Bloco da Proteção Especial Alta Complexidade, o Gráfico 5 indica uma redução de 38% no comparativo entre as dotações orçamentárias executadas em 2016 e 2021. Os recursos orçamentários decresceram de R\$ 284.559.643,10, em 2016; R\$ 280.893.181,20, em 2017; R\$ 184.806.158,54, em 2018; R\$ 255.244.523,06, em 2019; R\$ 155.811.067,68, em 2020 e alcançou o montante de R\$ 108.533.102,87, em 2021. A descontinuidade nos repasses mensais é apurada nos anos de 2020 e 2021 e a concentração de repasses no último mês do ano em exercício foram identificadas de forma mais acentuada nos

anos de 2017 (R\$ 145.884.280,00); 2019 (R\$ 99.565.303,55) e 2020 (R\$ 34.363.775,63).

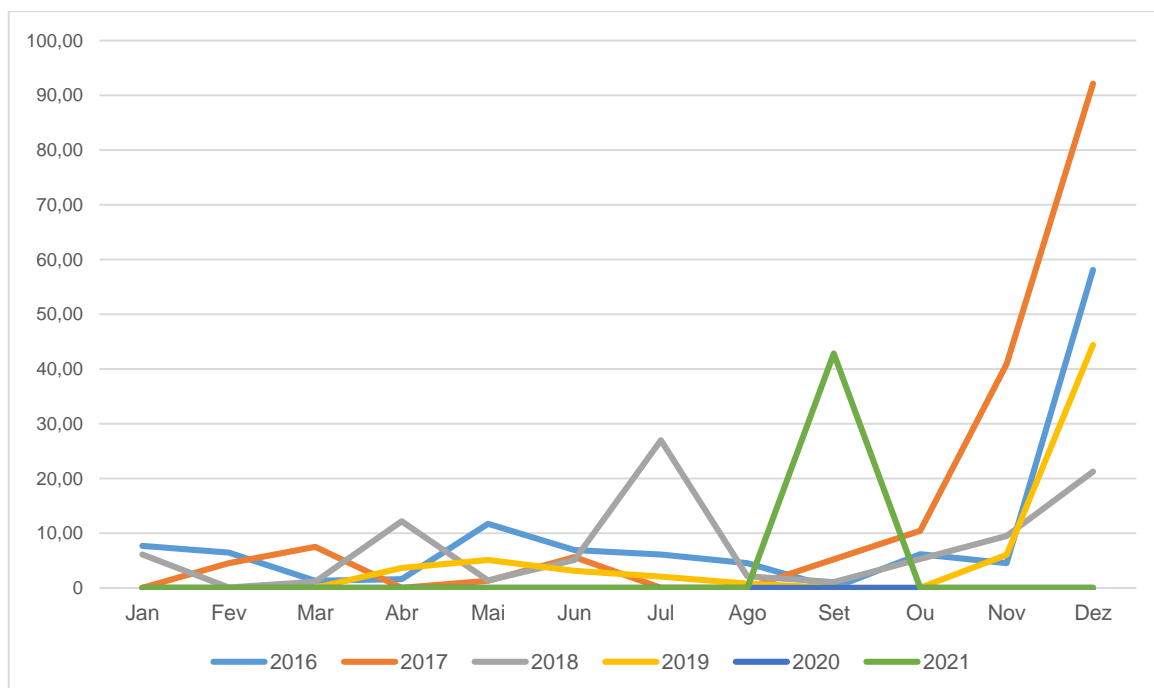
Gráfico 5 - Série histórica de recursos transferidos pela União. Bloco da proteção social especial: alta complexidade. Em milhões.2016-2021.



Fonte: Portal "Suas em Números" (2022). Disponível em: <<https://assistenciasocialnosmunicipios.org/suas-em-numeros/>>.

No Gráfico 6 a série histórica traz alguns indicativos em relação aos recursos repassados a título de Gestão do SUAS. O primeiro deles é a redução drástica dos recursos federais que partiram de R\$ 114.871.081,79, em 2016; R\$ 167.577.199,14, em 2017; R\$ 91.888.176,60, em 2018; R\$ 65.138.294,20, em 2019. No ano de 2020 não houve repasse de recursos federais nessa função orçamentária e, em 2021, os repasses atingiram R\$ 42.849.822,00. O segundo indicativo é a falta de regularidade nos repasses fundo a fundo que se acentua nos anos de 2019 e 2020 (nesse ano houve repasse apenas no mês de setembro). O terceiro deles é a concentração de grande soma de recursos no último mês do ano fiscal, por exemplo, no mês de março de 2019 houve repasse de R\$ 545,31, ao passo que em dezembro do mesmo ano foram repassados R\$ 44.397.700,18.

Gráfico 6 - Série histórica de recursos transferidos pela União. Bloco de gestão do SUAS. Em milhões.2016-2021.



Fonte: Portal "Suas em Números" (2022). Disponível em: <https://assistenciasocialnosmunicipios.org/suas-em-numeros/>.

É possível apreender um processo acentuado de desfinanciamento das despesas discricionárias pelo governo federal capaz de promover impactos diretos na manutenção da rede pública estatal e na continuidade e qualidade dos serviços socioassistenciais prestados à população. Isso, sem considerar, a abrupta e expressiva demanda por distintas formas de proteção social pela população brasileira fortemente atingida pelos efeitos sanitários, sociais e econômicos decorrentes da pandemia da Covid-19. Tal como extrai-se da fala da representante do CONGEMAS na Ata da 150ª CIT, realizada em 21/10/2016 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2016b, linhas 33-39);

[...] a situação crítica que os municípios estão vivendo em relação à finalização dos seus exercícios financeiros. Compreendeu que precisam realizar um estudo aprofundado dos custos da manutenção dos serviços da Assistência Social e discutir sobre a execução orçamentária e financeira do Fundo Nacional de Assistência Social durante o exercício de 2016 e destacou que seria extremamente importante levar essa discussão ao Ministro, pois terão que juntar esforços com o legislativo para fazer a suplementação ao orçamento da Assistência Social, para evitar o fechamento de serviços socioassistenciais.

Igualmente, a representante do CONGEMAS já havia alertado para a situação do financiamento da PNAS por ocasião da realização da 145ª CIT, em 02/03/2016

(BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2016, linhas 106-107), “[...] de fato, a Assistência Social é um grande funil em que no momento de crise é a primeira a ter cortes nos orçamentos e a primeira a receber todas as demandas que as outras políticas deixaram a desejar.”

4.3.1.1 A execução orçamentária federal nos anos de 2017 a 2019: observações pela esfera da CIT do SUAS

A partir de 2017, evidencia-se uma particularidade no âmbito do SUAS que resultou na concorrência da partilha de recursos orçamentários de natureza discricionária. O governo federal lançou o programa Criança Feliz direcionado às crianças na primeira infância, com prioridade para famílias com gestantes e crianças de até 6 anos beneficiárias do programa Bolsa Família (atualmente extinto) e Benefício de Prestação Continuada. O programa foi alvo de dissenso entre os gestores da política, dado que o Decreto nº 8.869/2016 (BRASIL, 2016) que instituiu o programa foi publicado sem prévia discussão nos espaços colegiados de gestores ou representantes da sociedade. Além disso, os gestores estaduais e municipais apontaram que as ações concebidas para o programa – acompanhamento familiar para fortalecimento de vínculos, estímulo ao desenvolvimento infantil e identificação de situações de vulnerabilidade – já eram prestadas pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias – PAIF, devidamente tipificado e obrigatório em todos os equipamentos de CRAS instalados no país.

No entanto, esse não era o entendimento do ente federal, representado pelo ENTREVISTADO nº 3 que assim ponderou:

teve um outro programa que o Ministério de Desenvolvimento Social, à época, com o ministro Osmar Terra queria o programa Criança Feliz, e isso para os assistentes sociais para os gestores da política de assistência social era uma forma de retirar dinheiro do orçamento da secretaria de assistência social para a nova secretaria que cuidaria do programa Criança Feliz. Isto gerou enormes tensões, resistências e muitas vezes nós empacamos nesta disputa política, teríamos o programa Criança Feliz ou não teríamos esse programa? O programa cresceu com muita participação nossa, porque na realidade quem escreveu muitos dos documentos, das normativas para o Programa Criança Feliz era a própria SNAS, os nossos técnicos, mas quando chegavam na CIT era sempre um drama e muitos teóricos e universidades resistiram também ao programa. Eu diria para você que não é momento para resistir, que era um momento de abertura para um programa que no mundo estava sendo extremamente valorizada a primeiríssima infância.

A questão é que se instalou uma concorrência na partilha dos recursos orçamentários. Ocorreu uma migração dos recursos repassados aos entes subnacionais nos Blocos de Proteção Social para subsidiar a implantação do programa. Conforme dados apontados no Boletim de Políticas Sociais nº 28, publicado pelo IPEA (BRASIL. IPEA, 2021, p. 70), no ano de 2016, os repasses destinados ao custeio dos serviços socioassistenciais representaram cerca de 85% do total das despesas discricionárias. E a partir da implantação do programa, em 2017, os repasses aos serviços socioassistenciais compreenderam 81%, com 5% destinado ao Programa Criança Feliz. Essa composição das despesas discricionárias, nos anos de 2018 e 2019, foi de 75% para serviços socioassistenciais e 10% para o Programa Criança Feliz.

Contudo, na gestão do governo Bolsonaro, mesmo tratando-se de um programa concebido e implementado pelo ente federal, o programa Criança Feliz sofreu o mecanismo do subfinanciamento com a retirada de recursos orçamentários. A análise das respectivas LOA's permite identificar que no ano de 2019, a previsão orçamentária para o programa foi de 597,44 milhões; em 2020, a previsão orçamentária foi de 485,39 milhões; no ano de 2021 foi de 449,15 milhões e no ano de 2022, a previsão orçamentária para o programa foi zerada.

E para além do decrescente volume de recursos orçamentários destinados à execução das despesas discricionárias no SUAS, outro fator mostrou-se bastante comprometido: o contingenciamento de recursos federais. Segundo levantamento feito no Boletim de Políticas Sociais nº 26, publicado pelo IPEA (BRASIL. IPEA, 2019), a ausência de regularidade nos repasses ao longo do exercício financeiro e a concentração de alta soma de recursos num único repasse, em regra no final do exercício, foi uma das causas para a desestruturação da rede dos CRAS e CREAS e, por consequência, dos serviços socioassistenciais prestados. O contingenciamento dos repasses federais, evidenciado na série histórica dos recursos repassados nos blocos de financiamento, alcançou 55% do volume total dos recursos previstos para o exercício fiscal de 2017, os quais foram liberados somente no mês de dezembro.

Na ata da 158ª CIT, realizada em 03 de agosto de 2017 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2017a), o gestor do Fundo Nacional de Assistência Social prestou informações aos representantes do colegiado sobre a execução orçamentária no primeiro semestre de 2017. Tais informações foram compiladas na Tabela 7. A análise dos dados veiculados na reunião ordinária da CIT nos permite

identificar uma redução dos valores efetivamente empenhados pelo governo federal em relação à dotação orçamentária prevista na LOA/2017, além da baixa execução dos próprios valores orçamentários empenhados.

Tabela 7 - Execução orçamentária federal. Modalidades. 2017.

Modalidade	Dotação Orçamentária	Empenhado	Pago
Proteção Social Básica	R\$ 1.272.023.105,00	R\$ 528.683.250,35	R\$ 289.687.520,97 55% do empenhado. 22% da dotação.
Proteção Social Especial - Média Complexidade	R\$ 308.376.022.448,00	R\$ 172.339.484,66	R\$ 63.134.048,51 37% do empenhado. 39% da dotação.
Proteção Social Especial – Alta Complexidade	R\$ 209.357.000,00	R\$ 357.097,00	R\$ 181.469.048,45 35% do empenhado. 22% da dotação.
IGD	R\$ 92.015.441,00,00	12.097.690,40	R\$ 3.730.548,33 30% do empenhado. 4% da dotação.

Fonte: a autora. Dados: Ata n. 158 da CIT/2017.

De maneira que é possível apreender que o governo federal priorizou a implantação do novo programa federal em detrimento do cofinanciamento dos serviços socioassistenciais prestados pelos entes subnacionais, a despeito dos efeitos orçamentários decorrentes do ajuste fiscal imposto pelo NRF.

No ano de 2018, segundo dados veiculados no Portal de Transparência do governo federal¹⁶⁶, o orçamento previsto para a Assistência Social foi de R\$ 88,74 bilhões e foram executados R\$ 85,90 bilhões. Tal previsão orçamentária equivaleu a cerca de 2,5% do orçamento fiscal e de seguridade social da União que foi de 3,51 trilhões, em 2018.

Na ata da 161ª CIT do SUAS, realizada em 07 de fevereiro de 2018 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2018), o gestor do FNAS comunicou aos representantes do colegiado que ainda restavam cerca de R\$ 450 milhões para serem pagos aos estados e municípios, referente ao ano de 2017. Tais valores foram parcialmente quitados em outubro de 2018, conforme extrato da ata da 167ª CIT do SUAS, realizada em 10 de outubro de 2018 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES

¹⁶⁶ Os dados são veiculados pelo Ministério da Cidadania. Disponíveis em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/08-assistencia-social?ano=2018>>.

TRIPARTITE, 2018b). Nessa oportunidade, o gestor do FNAS informou o pagamento de R\$ 223.550.452,00 de repasses vinculados aos pisos da proteção social básica e especial, a título de restos a pagar.

Ainda segundo dados extraídos das atas das reuniões ordinárias n. 168ª BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2018c) e 169ª (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2019) da CIT, cerca de R\$ 400 milhões do total do orçamento federal, executado no ano de 2018, foi conquistado por meio da articulação de representantes do Ministério do Desenvolvimento Social, FONSEAS e CONGEMAS junto ao Congresso Nacional para a aprovação dos PLN nº 27/2018 que destinou R\$ 100 milhões e PLN nº 44/2018 que destinou R\$ 64 milhões, além de R\$ 240 milhões decorrentes de remanejamento de recursos dentro do próprio executivo federal.

De maneira que no curso do exercício fiscal de 2018 a situação orçamentária tornou-se bastante grave. O Subsecretário do Planejamento e Orçamento da SNAS, por ocasião da 169ª CIT (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2019), comunicou aos gestores presentes que havia um saldo passivo de 2,3 bilhões; além de um déficit para o orçamento de 2019 na órbita de 1,4 bilhões; o último volume significativo de transferência aos municípios havia ocorrido em 2016. Na avaliação do Subsecretário, o orçamento de 2019 aprovado pelo Congresso Nacional não seria suficiente para ir até o final do ano, agravado pela situação do déficit dos anos anteriores.

Naquele momento, o representante do CONGEMAS alertou aos presentes sobre “a fragilidade vivenciada nos municípios, que estão fechando unidades e diminuindo a carga horária de atendimento.” (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2018c, linhas 156-157). E, ainda, discorreu sobre o distanciamento entre a fala do gestor federal sobre a execução orçamentária e a realidade local dos municípios que têm fechado unidades do CRAS, demitido equipes, reduzido carga horária por falta de recursos para manter estrutura mínima de atendimento.

Encerrou-se o exercício de 2018 com saldo de restos a pagar na órbita de R\$ 30 milhões no Bloco da Proteção Especial e R\$ 80 milhões para Proteção Básica, segundo dados consignados na ata da 169ª CIT do SUAS (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2019).

Em 2019 ainda eram pagos recursos atrasados dos orçamentos federais de 2016, 2017 e 2018. Além disso, os recursos orçamentários do exercício de 2019 não eram suficientes para manter a regularidade mensal dos recursos previstos na LOA do mesmo ano, conforme anunciado pelo gestor federal por ocasião da realização da 169ª CIT do SUAS (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2019). Nesse mesmo sentido, o representante do CONGEMAS alertou para a situação vivenciada pelos municípios:

a luta é pela regularidade com os repasses financeiros; corresponsabilidade dos entes para a execução da políticas; são nos municípios que os serviços são prestados; preciso informação organizada por Estado; estão vendo municípios fechando CRAS, demitindo equipes, reduzindo carga horária por falta de recursos para manter estrutura mínima de atendimento; há distanciamento entre a fala da execução do orçamento com a realidade local dos municípios; (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2019, p. 2-3)

A redução significativa do orçamento federal destinado ao cofinanciamento do SUAS, que vinha ocorrendo desde a EC nº 95/2016, resultou num quadro de déficits orçamentários e despesas com restos a pagar que ultrapassavam a própria previsão dos créditos orçamentários para o ano em exercício.

Como forma de driblar tal situação e promovendo um duro impacto na questão do cofinanciamento, o governo federal editou a Portaria nº 2.362/2019 (BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2019) para estabelecer uma nova sistemática de equalização dos repasses diretos de parcelas do FNAS aos municípios, vinculada à disponibilidade orçamentária anual do governo federal. À época, a Secretaria Nacional de Assistência Social divulgou a Nota Pública intitulada “O cofinanciamento federal do SUAS na legislação orçamentária e fiscal” (BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2019), onde consignou que

A portaria não reduz nem aumenta os recursos disponíveis para a Assistência Social, tampouco ignora ou desrespeita as instâncias de deliberação do SUAS. Ela apenas define procedimento legal para que o cofinanciamento federal do sistema ocorra em conformidade com as legislações de responsabilidade fiscal e orçamentárias vigentes, respeitando também as orientações dos órgãos de controle.

No entanto, essa estratégia do tipo *top down* trouxe novos tensionamentos para a gestão da política de assistência social. O primeiro deles foi a circunstância da publicação de um novo regramento de repasse de recursos orçamentários sem conhecimento prévio dos demais gestores da política. O tema não foi objeto de pauta

na 1ª CIT (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2019c), realizada no dia 11 de dezembro de 2019, que tratou da recomposição do orçamento 2019 e da previsão orçamentária para o ano de 2020, dentre outros assuntos.

Na fala da representante do FONSEAS, por ocasião da 3ª CIT, realizada em 17 de junho de 2020 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020a, linhas 1916-1927), restou clara a indignação dos gestores subnacionais quanto a ausência de diálogo e deliberação prévia em relação a nova forma de gestão do orçamento federal:

[...] nós estávamos enquanto a portaria estava sendo elaborada, nós estávamos no momento de incidência política junto com o Ministério, FONSEAS, CONGEMAS tentando garantir a questão dos recursos para o Sistema Único de Assistência Social, é isso que nos incomoda tão profundamente que a gente estava lá junto tentando construir a questão do orçamento regular, estava discutindo ainda a questão da pandemia naquele momento e aí estava tendo essa confecção dessa portaria que não teve processo de discussão nenhum. Então o que eu queria era reforçar isso e nós somos acostumados a fazer a defesa de recursos para essa área, o que a gente gostaria muito é que, além dos Secretários estaduais, além dos Secretários municipais, que também o Ministério da Cidadania e todas as Secretarias juntassem com os gestores na esfera nacional que tem que também juntassem com a gente na defesa da questão dos recursos para a gente poder realmente estarmos emanados, estamos de mãos juntas construindo as coisas para frente.

Após a publicação da Portaria nº 2.362/2019, por ocasião da 2ª CIT, realizada em 12 de fevereiro de 2020 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020), o governo federal solicitou aos representantes dos colegiados estaduais e municipais a atuação conjunta para a elaboração dos critérios para o cumprimento do novo regramento no âmbito da Câmara Técnica do Orçamento. Tal proposta foi recusada pelos membros do CONGEMAS, acompanhados pelo FONSEAS, por entenderem que no papel de representantes dos gestores municipais e estaduais não poderiam integrar um grupo técnico para a discussão e pactuação de critérios que visavam a redução do orçamento destinado ao cofinanciamento dos serviços socioassistenciais.

Outro constrangimento imposto à gestão da PNAS teve relação com a descontinuidade do financiamento que já operava em patamares muito baixos. Isso porque a Portaria nº 2.362/2019 determina que a equalização do cofinanciamento federal ocorra com a LOA do exercício vigente, em outras palavras, os repasses orçamentários aos entes subnacionais passaram a ocorrer, tão-somente, no exercício

do ano da LOA e conforme a disponibilidade financeira do governo federal. Há dois reflexos diretos e fortemente impactantes na gestão da PNAS.

O primeiro deles é a circunstância que os colegiados de gestores estaduais e municipais passaram a denominar de “calote” do governo federal. Conforme os dados orçamentários já elencados, desde 2014, a política de assistência social vem enfrentando dificuldades com a execução da previsão orçamentária ao longo do exercício vigente. Ao final de cada ano-calendário eram contabilizados significativos valores devidos pelo governo federal aos entes subnacionais, a título de “restos a pagar”. Tais saldos eram pagos, ainda que parcialmente, com recursos orçamentários do ano seguinte até o advento da mencionada portaria. Isso porque a Portaria nº 2.362/2019 veda o pagamento de valores a título de “restos a pagar” de um ano fiscal em outro exercício orçamentário. Na prática, os recursos orçamentários não repassados em 2019 aos entes subnacionais não foram incluídos na PLOA 2020 como “Despesas de Exercícios Anteriores” e, pelos efeitos da portaria, não foram pagos pelo governo federal aos entes subnacionais.

De maneira que a Portaria nº 2.362/2019 rompeu, drasticamente, com a tradição orçamentária de pagamento dos saldos remanescentes do exercício anterior no exercício seguinte, como forma de assegurar a manutenção dos repasses previstos inicialmente na lei orçamentária do ano em exercício, em relação aos quais cada ente subnacional pode traçar o seu planejamento de gestão local da política.

Uma expressão da situação dramática vivenciada pelos gestores municipais na manutenção da rede SUAS pode ser extraída do relato do então Presidente do CONGEMAS na 8ª CIT do SUAS, realizada no dia 02 de junho de 2021 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2021, p. 21):

Em 2019 nós tivemos todo movimento da SNAS, dessa CIT, todo mundo para recompor o orçamento de 2019 e, inclusive, para recompor e para tentar pagar as parcelas que estavam lá atrasadas de 2018 e algumas até de 2017. Isso aconteceu, a Portaria 2362 elimina com isso, acabou orçamento, pagou bem, simplificando, a gente tinha o seguinte: devo reconheço, vamos trabalhar para pagar; devo, não nego pago quando puder. Quando chega aqui agora a Portaria 2362 acabou, não vou pagar, esses 35% do orçamento da Proteção Social Básica da Proteção Social Especial, por exemplo, de 2020 e aí essa na conversa com o Ministro, o Ministro disse: não, isso acabou, não tem mais, não vamos mais pagar esses remanescentes. Só que esses 5% de recursos cortado da Portaria 2362 ao fim e ao cabo aqui na ponta que era compromisso do Ministério com os municípios, isso foi para o orçamento, isso foi a proposta do Ministério e não teve nenhum movimento do Ministério para recompor esse orçamento de 2020.

O segundo impacto tem relação com a incerteza dos valores repassados uma vez que estão atrelados à disponibilidade financeira da União. Há indicativos, por parte dos gestores estaduais e municipais, de impacto direto nas parcelas mensais dos recursos repassados nos blocos de cofinanciamento que antes eram pagos na forma de valores fixos e, desde a edição da portaria, tornaram-se variáveis. Na prática, os gestores estaduais e municipais têm alertado que esse tipo de contingenciamento dos recursos federais tem provocado uma redução de cerca de 30% a 40% do volume de repasses feitos aos Fundos de Assistência Social (FONSEAS, 2020b; CONGEMAS, 2020).

Essa sistemática de “equalização” dos repasses federais tem provocado uma ruptura na própria lógica estruturante do SUAS de repasses diretos, automáticos, regulares e definidos segundo os critérios pactuados na CIT. E, por decorrência, capaz de acarretar sérios prejuízos à manutenção dos equipamentos públicos instalados; e da execução dos serviços socioassistenciais, de caráter continuado, que são programados pelo gestor local quando da elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social.

Também o ano de 2019 foi marcado pela forte incidência dos colegiados dos gestores estaduais e municipais no âmbito do Congresso Nacional para alertar sobre o subfinanciamento dos serviços socioassistenciais, com déficit orçamentário calculado em R\$ 2,3 bilhões para o financiamento dos serviços socioassistenciais, no acumulado de 2017 a 2019, e de R\$ 1,4 bilhões somente para o ano de 2020, segundo dados divulgados pelo CONGEMAS (2019c). A recomposição orçamentária para a PNAS, ainda que parcial, foi conquistada na esfera do Legislativo com a aprovação da Lei n. 13.963/2019 (BRASIL, 2019) que cancelou recursos orçamentários originalmente previstos para o pagamento de benefícios do BPC e realocou-os no FNAS para custeio de despesas discricionárias. Contudo, tais recursos foram executados de forma concentrada no último mês do ano vigente.

4.3.1.2 A execução orçamentária federal no ano de 2020: sob os impactos da pandemia da Covid-19

No Brasil, assim como na maioria dos países do mundo, a pandemia causada pela Covid-19 resultou numa tríplice crise sanitária, social e econômica. O governo federal, seguindo uma tendência mundial, optou por respostas fiscais emergenciais

de contenção e mitigação, inicialmente da crise sanitária e, depois, dos desdobramentos causados pelas crises social e econômica (ORAIR, 2021).

As políticas de assistência social e saúde foram alçadas à condição de políticas essenciais pelo governo federal, por meio do Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020¹⁶⁷ (BRASIL, 2020), reforçando a imprescindibilidade da atuação estatal na oferta de benefícios, serviços e programas socioassistenciais tanto para a população mais vulnerável que já era usuária da política de assistência social quanto para milhares de pessoas que perderam emprego e renda, além das famílias cujas rotinas e vínculos foram fortemente abalados.

O contexto pandêmico desvelou um grande paradoxo na política de assistência social. De um lado, um sistema público reconfigurado pelo processo contínuo de desfinanciamento dos serviços socioassistenciais e operando no seu menor nível de repasse de recursos federais desde 2016¹⁶⁸, de outro, o aumento abrupto e agudo dos níveis de desproteção social da população brasileira. Os colegiados FONSEAS e CONGEMAS, em carta conjunta encaminhada ao Ministro da Cidadania (FONSEAS, 2020), trouxeram a lume a realidade do SUAS nos distintos municípios do país:

A interrupção da cobertura progressiva de serviços, com prioridade em territórios mais vulneráveis, e em atenção às demandas protetivas nas situações violadoras de direitos, a exemplo das violências, além da total instabilidade quanto ao regramento orçamentário e financeiro do SUAS, especialmente pela ausência de repasses continuados, configuram desafios atuais que precisam ser enfrentados rapidamente, para garantir proteção social nas cidades brasileiras, bem como mitigar os efeitos do COVID-19.

Ao mesmo tempo, a pandemia da Covid-19 exigiu a adoção de medidas governamentais que assegurassem formas de proteção social para as necessidades mais imediatas e de sobrevivência da população. O sistema foi reorientado na forma da prestação dos serviços (como os serviços de acolhimento; de convivência e fortalecimento de vínculos), dos programas e na gestão dos benefícios socioassistenciais (benefício de prestação continuada e os benefícios eventuais). Foi

¹⁶⁷ Art. 3º., § 1º: “São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, tais como: II - assistência social e atendimento à população em estado de vulnerabilidade.

¹⁶⁸ Segundo levantamento do IPEA (BRASIL. IPEA, 2021), em abril de 2020, o governo federal havia repasse aos entes subnacionais R\$ 365 milhões. No mesmo período de 2018, o repasse havia sido de R\$ 766 milhões e em 2017 de R\$ 431 milhões.

previsto o atendimento remoto aos cidadãos; a suspensão das atividades coletivas; o repasse de recursos extraordinários para a execução dos serviços socioassistenciais, dentre outras medidas. Os gestores municipais viram-se impelidos a identificar novas demandas, reorganizar as ofertas, considerando a especificidades locais e a segurança dos trabalhadores e usuários do SUAS.

No tocante ao orçamento da assistência social, o mesmo foi operacionalizado no contexto do denominado “orçamento de guerra”¹⁶⁹, dado o conjunto de alterações legislativas que suspenderam, temporariamente, a vigência de determinadas regras fiscais. A primeira delas, ocorreu com a edição do Decreto Legislativo nº 6/2020 (BRASIL, 2020) que reconheceu o estado de calamidade em razão de emergência na saúde pública e possibilitou a exclusão dos créditos extraordinários do teto de gastos fixado no NRF. Tais créditos foram abertos pelo governo federal para atender as despesas decorrentes das ações de enfrentamento à pandemia. Na sequência, a promulgação da EC nº 109 de 2021 (BRASIL, 2021) excepcionou o teto de gastos do NRF, no exercício financeiro de 2021, para possibilitar a concessão do auxílio emergencial até o limite de 44 bilhões de reais.

No âmbito da PNAS, o governo federal atuou, num primeiro momento, com foco na transferência de renda direta à população. Somente após o agravamento da situação pandêmica foram implementadas medidas orçamentárias voltadas para a rede de serviços socioassistenciais. Apesar da absoluta necessidade de garantia de renda à população – uma das vertentes da assistência social -, as demais esferas de seguranças sociais e garantias de direitos restaram relegadas no momento inicial da crise sanitária.

Em relação ao extinto programa Bolsa Família, o governo adotou medidas para a inclusão de famílias; destinação de créditos extraordinários para o programa; a não incidência de bloqueios, suspensões ou novos cancelamentos dos benefícios¹⁷⁰

¹⁶⁹ A Emenda Constitucional n. 106/2020 (BRASIL, 2020) instituiu o “orçamento de guerra”, não vinculado às disposições da LRF e à regra de ouro da CF/1988, para possibilitar a expansão dos gastos com saúde, o apoio à renda das famílias vulneráveis, apoio ao emprego e novas transferências aos governos estaduais na área da saúde e compensação de queda na arrecadação tributária.

¹⁷⁰ Portarias do Ministério da Cidadania nºs 335, de 20/03/2020 e 443, de 17/07/2020 (BRASIL. MINISTERIO DA CIDADANIA, 2020).

e, por fim, a inserção automática das famílias beneficiárias no programa Auxílio Emergencial na eventualidade do valor pago ser mais vantajoso para o cidadão¹⁷¹.

Quanto ao Benefício de Prestação Continuada, a Lei nº 13.982/2020 (BRASIL, 2020) alterou alguns critérios de acesso ao benefício: a) não inclusão de outro benefício previdenciário ou socioassistencial, no valor de até um salário-mínimo recebido por idoso ou pessoa com deficiência na família; b) o benefício pode ser pago a duas pessoas da mesma residência (antes só ao idoso); c) renda per capita mensal igual ou inferior a 25% do salário-mínimo (lembrando que a regra geral é de renda inferior a 25% do salário-mínimo), podendo chegar até 50% do salário-mínimo, a depender da aplicação de algumas variáveis como grau de deficiência; dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida cotidiana, circunstâncias pessoais e ambientais, fatores socioeconômicos e familiares que possam reduzir a funcionalidade e a participação social da pessoa com deficiência ou do idoso; gastos com tratamento de saúde, médicos, fraldas, alimentos especiais e medicamentos dispendidos pelo idoso ou pessoa com deficiência, desde que comprovadamente não fornecidos pelo SUS.

Essas inovações legislativas contemplam parâmetros ampliativos. Inicialmente tinham prazo de validade limitada à vigência do estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020 (BRASIL, 2020). Contudo, os critérios ampliativos foram mantidos com a publicação da Lei nº 14.176/2021 (BRASIL, 2021). A importância protetiva da única modalidade de garantia de renda assegurada em norma constitucional é expressa pelos seus próprios números. Segundo dados divulgados pelo governo federal (BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021), em abril de 2021, o BPC foi pago a 4,65 milhões de cidadãos brasileiros, sendo 2,55 milhões de pessoas com deficiência e 2 milhões de idosos, num investimento de R\$ 5,1 bilhões naquele mês.

Ao mesmo tempo, foi criado o programa Auxílio Emergencial, com forte atuação do Poder Legislativo quando da aprovação da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020 (BRASIL, 2020). Tratou-se da medida política de maior relevância econômica em resposta aos efeitos sociais causados pela pandemia¹⁷². O Boletim de

¹⁷¹ Segundo cálculo do IPEA (BRASIL. IPEA, 2021), cerca de 95% das famílias beneficiárias do PBF migraram para o programa Auxílio Emergencial.

¹⁷² Uma abordagem mais detalhada do perfil e alcance do programa Auxílio Emergencial foi realizada em:

Acompanhamento das Políticas Sociais do IPEA (BRASIL, IPEA, 2021), referente ao primeiro semestre de 2020, indicou como externalidades positivas do programa: a mitigação dos efeitos da crise econômica decorrente da pandemia, inclusive com redução na desigualdade da renda de cerca de 11,2% devido ao auxílio; a inclusão bancária da população; a elevação da média da renda domiciliar per capita em R\$ 178,00 e a inserção de mais de 15 milhões de brasileiros na rede de proteção de garantia a renda. O benefício de transferência de renda focalizada alcançou quase dois quintos da população brasileira em idade ativa. O volume de recursos federais destinados ao financiamento do Auxílio Emergencial, no ano de 2020, totalizou R\$ 293,1 bilhões, equivalente a 55,9% do total os recursos alocados no “orçamento de guerra” (BRASIL, IPEA, 2021).

O benefício foi cessado no final de 2020 e retomado em abril de 2021, com caráter mais seletivo e valores menos expressivos, a despeito do agravamento da desproteção social. O benefício remodelado alcançou cerca de 45,6 milhões de brasileiros, ou seja, 22,6 milhões a menos do que a primeira versão do benefício. Foram destinados R\$ 44,9 bilhões, ou seja, quase sete vezes a menos que o recurso de 2020.

Quanto à forma de concepção e implantação do benefício e suas variações, faz-se necessário tecer algumas ponderações. A primeira delas diz respeito ao fato de que o benefício, a despeito do seu caráter vinculado à garantia de renda e sobrevivência e, portanto, dentro da tipificação das formas de provisões ofertadas pela Política Nacional de Assistência Social, foi construído de forma insulada pelo Ministério da Economia. Não houve participação direta da Secretaria Nacional de Assistência Social na concepção da modelagem do benefício, da forma como seria operacionalizado e seus impactos protetivos. Igualmente, os representantes dos colegiados não puderam contribuir no processo de formulação do benefício. Disso decorreu que o Auxílio Emergencial foi normatizado de forma não integrada às diretrizes do SUAS e sem a apropriação do ferramental institucional construído pela PNAS nas últimas décadas, como por exemplo, o diagnóstico e levantamento territorial das famílias em diversas situações de vulnerabilidade social há anos realizado na esfera municipal.

Por conta da operacionalização do Auxílio Emergencial de forma apartada do SUAS, a concessão do benefício precisou ser feita por meio da divisão dos beneficiários em dois grupos: i) o primeiro formado por pessoas não inscritas no

Cadastro Único¹⁷³ e para as quais optou-se pela utilização de um novo cadastro público digital¹⁷⁴, sem a inserção dessas pessoas no ferramental informacional já existente no SUAS; ii) o segundo grupo formado por pessoas inscritas no Cadastro Único.

O levantamento feito pelo Ministério da Cidadania (BRASIL, MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021) apontou que 56% dos beneficiários do Auxílio Emergencial não estavam inscritos no Cadastro Único antes da pandemia (38,2 milhões de pessoas); 28% eram beneficiários do programa federal Bolsa Família (19,2 milhões de pessoas); e 16% eram cidadãos cadastrados no Cadastro Único, porém sem o recebimento de qualquer benefício federal (10,5 milhões de pessoas). O público de beneficiários que acessou de forma mais rápida o Auxílio Emergencial foi justamente aquele composto por cidadãos inscritos no Cadastro Único (mais de 99% desse público recebeu a primeira parcela ainda no mês de abril).

No tocante ao orçamento destinado ao cofinanciamento dos serviços socioassistenciais que integram a função de despesa discricionária, dada a priorização do governo federal na destinação de recursos vinculados ao auxílio emergencial e ações de enfrentamento à pandemia, houve uma baixa execução orçamentária dos recursos ditos ordinários e destinados às despesas discricionárias. O ano de 2020 foi marcado pelo exercício fiscal no qual a PNAS recebeu o menor volume de recursos denominados ordinários para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais, desde 2004, ou seja, apenas R\$ 1,36 bilhão (BRASIL, IPEA, 2021). Para além do menor nível de financiamento, o repasse dos recursos somente ocorreu de forma significativa no segundo semestre de 2020, quando os efeitos econômicos e sociais da pandemia eram fortemente sentidos pela população brasileira.

Segundo dados divulgados pela Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, por ocasião da reunião ordinária da CIT (BRASIL. SNAS, 2020), havia uma grande disparidade entre execução de despesa obrigatória e despesa discricionária na execução orçamentária no primeiro semestre de 2020. Enquanto as despesas obrigatórias (BPC Idoso e PCD e RMV) atingiram um percentual de 43,13% do

¹⁷³ Criado nos anos 2000, trata-se de uma ferramenta informacional que permite realizar o diagnóstico socioeconômico das famílias brasileiras de baixa renda. A gestão dessa ferramenta é de competência do Ministério da Cidadania, responsável, entre outras coisas, pelo armazenamento, governança, definição dos procedimentos de coleta, registro e padronização dos dados, além da busca ativa e manutenção da segurança das informações.

¹⁷⁴ A dificuldade de acesso tecnológico por milhares de brasileiros exigiu a implantação do cadastramento presencial nas agências dos Correios.

orçamento executado; as despesas discricionárias relativas aos blocos de Proteção Social Básica, Especial e Estruturação da Rede de Serviços atingiram 13,81% do orçamento previsto.

Foi nesse cenário de baixa execução orçamentária dos recursos vinculados aos serviços socioassistenciais que sobrevieram as Medidas Provisórias nº 941, 953 e 957/2020 (BRASIL, 2020) com previsão de destinação orçamentária de R\$ 50 milhões para política de segurança alimentar; e abertura de créditos extraordinários de R\$ 2,55 bilhões e R\$ 153 milhões, respectivamente. Para a gestão dos créditos extraordinários que representaram, historicamente, o maior volume de recursos orçamentários repassados pelo governo federal na política de assistência social, foram editadas as Portarias nº 369, 378 e 467, todas em 2020, pelo Ministério da Cidadania.

A Portaria nº 369/2020 (BRASIL, MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020) disciplinou a utilização dos recursos orçamentários para aquisição de equipamentos de proteção individual (Covid-EPI); alimentação para pessoas idosas e pessoas com deficiência (Covid-Alimentos) e ações socioassistenciais visando o enfrentamento da situação de emergência (Covid-Acolhimento). A aquisição de equipamentos de proteção individual foi específica para os profissionais das unidades públicas estatais de atendimento do SUAS, com valor de referência de R\$175,00 por trabalhador e pagamento automático da primeira parcela via FNAS. O repasse da segunda parcela esteve condicionado a requerimento do gestor e demonstração da necessidade do uso das EPI's aprovadas pelo respectivo conselho municipal de assistência social.

A verba destinada à aquisição alimentos foi para o grupo específico de pessoas idosas ou com deficiência, acolhidas no Serviço de Acolhimento Institucional e em atendimento no Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, com valor de referência de R\$ 115,00 por pessoa (COVID-ALIMENTOS), pagos em duas parcelas, uma na adesão e outra no mês seguinte, via FNAS. Como nem todos os municípios possuem unidade de acolhimento ou Centro-dia instalados, a SNAS estimou que cerca de 1.746 municípios seriam beneficiários em 14 estados.

O recurso emergencial direcionado às ações socioassistenciais foi destinado aos estados e municípios que possuíam pessoas com necessidades de alojamento ou remanejamento do local de acolhimento, conforme orientação do Ministério da Saúde quanto ao distanciamento social ou pessoas em situação de rua, desabrigados,

desalojados ou em imigração. O cofinanciamento foi limitado ao máximo de cinco mil pessoas por ente elegível.

Em todas as modalidades os municípios tiveram que firmar um Termo de Aceite e comprometer-se a manter os respectivos serviços socioassistenciais em funcionamento, elaborar e enviar o plano aprovado pelo conselho municipal ou estadual e a prestação de contas.

A Portaria nº 378/2020 (BRASIL, MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020), posteriormente alterada pela Portaria nº 467/2020, regulamentou o repasse de recursos nos blocos da proteção social básica e especial, com valores aproximados de R\$ 800 milhões na proteção social básica e R\$ 375 milhões na proteção especial, via FNAS. Os valores foram pagos em três parcelas. As duas primeiras parcelas tiveram valores equivalentes a três competências mensais do cofinanciamento ordinário e a terceira parcela foi equivalente a duas competências mensais do cofinanciamento ordinário para a proteção social básica e uma competência mensal do cofinanciamento ordinário para a proteção especial.

A Tabela 8 compila o volume de recursos repassados aos municípios do país, vinculados ao piso da Proteção Social Básica. Os repasses feitos aos municípios e aos estados nas modalidades Proteção Social Especial; Covid-Acolhimento; Covid-Alimentos e Covid-EPI não contemplaram a totalidade dos entes subnacionais em razão dos critérios estabelecidos, de forma *top down*, pelo governo federal.

Tabela 8 - Repasses de recursos extraordinários. Covid-19. FNAS. Municípios. 2020.

Estado	Natureza	PSB R\$	PSE R\$	Covid- Acolhimento R\$	Covid- Alimentos R\$	Covid-EPI R\$
DF		4.248.966,64	4.437.040,65	11.212.800,00	2.028.600,00	461.475,00
AC	Municipal/ Elegíveis	5.068.061,28 100%	1.584.860,62 59%	1.020.000,00 40%	84.180,00 18%	778.575,00 100%
AP	Municipal/ Elegíveis	2.817.170,16 87%	978.983,60 37%	496.800,00 31%	X	233.625,00 87%
AM	Municipal/ Elegíveis	20.022.297,76 100%	5.669.197,42 68%	12.753.600,00 34%	600.990,00 6%	2.119.425,00 90%
PA	Municipal/ Elegíveis	49.824.747,04 100%	12.535.544,00 72%	7.132.080,00 60%	1.467.975,00 11%	7.033.425,00 95%
RO	Municipal/ Elegíveis	7.914.232,00	1.503.768,76 40%	1.507.200,00 40%	587.190,00 9%	674.100,00 65%
RR	Municipal/ Elegíveis	3.686.979,76	605.195,70 100%	3.165.600,00 60%	13.800,00 6%	847.350,00 100%
TO	Municipal/ Elegíveis	17.496.415,44	2.815.702,12 20%	1.459.200,00 20%	839.730,00 12%	2.050.125,00 90%
AL	Municipal/ Elegíveis	22.367.815,20	6.721.720,30 54%	5.097.600,00 50%	11.220.780,00 9%	3.158.400,00 100%
BA	Municipal/ Elegíveis	100.036.023,04	24.015.614,28 48%	28.574.400,00 54%	14.782.560,00 21%	11.762.100,00 74%
CE	Municipal/ Elegíveis	60.354.225,12	14.687.890,07 57%	14.109.600,00 57%	3.198.840,00 8%	11.093.775,00 98%
MA	Municipal/ Elegíveis	60.773.933,68	12.020.513,47 53%	4.656.000,00 34%	222.180,00 6%	8.108.100,00 100%
PB	Municipal/ Elegíveis	38.030.817,04	8.897.224,63 33%	5.128.800,00 29%	1.048.800,00 4%	5.497.800,00 100%
PE	Municipal/ Elegíveis	55.285.601,28	16.306.321,71 68%	12.568.800,00 59%	2.652.360,00 13%	7.666.575,00 93%
PI	Municipal/ Elegíveis	41.011.053,44	5.005.605,64 26%	1.896.000,00 18%	932.190,00 0,5%	5.612.775,00 100%
RN	Municipal/ Elegíveis	31.381.739,52	6.400.920,75 34%	4.910.400,00 34%	3.068.430,00 11%	4.758.600,00 100%
SE	Municipal/ Elegíveis	15.141.082,64	4.180.291,78 49%	2.601.600,00 56%	447.120,00 2%	3.105.375,00 84%
GO	Municipal/ Elegíveis	40.112.758,24	12.974.615,15 41%	22.922.400,00 54%	6.034.740,00 36%	6.537.825,00 98%
MT	Municipal/ Elegíveis	24.489.078,24	7.147.837,76 39%	12.693.600,00 58%	1.285.470,00 24%	3.095.925,00 92%
MS	Municipal/ Elegíveis	16.365.319,04	10.990.094,29 82%	15.180.000,00 73%	6.274.860,00 74%	3.871.875,00 92%
ES	Municipal/ Elegíveis	15.528.870,48	10.841.556,81 85%	11.299.200,00 78%	4.312.500,00 59%	2.991.975,00 96%
MG	Municipal/ Elegíveis	126.385.477,20	48.481.141,24 31%	86.056.800,00 57%	29.798.340,00 46%	15.630.825,10 95%
RJ	Municipal/ Elegíveis	39.351.899,04	31.085.830,00 89%	32.666.400,00 84%	14.081.175,00 51%	10.547.250,00 96%
SP	Municipal/ Elegíveis	116.826.449,52	92.051.098,30 61%	137.440.800,00 70%	42.526.770,00 55%	16.040.850,00 93%
PR	Municipal/ Elegíveis	62.920.134,24	31.542.086,63 73%	50.032.800,00 61%	295.040,00 51%	9.730.875,00 95%
RS	Municipal/ Elegíveis	62.698.274,72	27.165.629,54 45%	43.639.200,00 37%	17.457.690,00 27%	6.691.125,00 71%
SC	Municipal/ Elegíveis	35.591.471,60	16.686.270,23 60%	28.764.000,00 61%	3.336.840,00 15%	5.499.375,00 92%

Fonte: Ministério da Cidadania. SIAFI - 13/06/2022.

A execução orçamentária desses recursos tornou-se um grande desafio para os gestores municipais. Para além das distintas capacidades técnicas e um contexto pandêmico, a forma centralizada e vertical na tomada de decisão sobre a natureza do gasto público acabou por engessar as ações dos gestores municipais. Em outras palavras, os valores foram repassados da forma usualmente conhecida como “carimbada”, ou seja, com expressa determinação para utilização dos recursos na compra de EPI’s para os trabalhadores do SUAS; aquisição de alimentos para pessoas idosas ou com deficiência em serviços de acolhimento institucional e cofinanciamento de ações em serviços de acolhimento institucional. Não houve discussão prévia sobre os critérios de repasse com os gestores estaduais e municipais e nem a possibilidade de flexibilização do uso dos recursos em outros serviços que demandavam ações igualmente emergenciais e de acordo com as especificidades e necessidades de cada estado ou município.

Verificou-se, assim, que em relação aos repasses feitos aos municípios, na modalidade Covid-Alimentos, no estado do Amapá nenhum município recebeu recursos. No estado de Piauí, apenas a capital Teresina; no estado de Roraima o município de Caracará e em Sergipe a capital Aracaju e Simão Dias. Na modalidade da Proteção Social Especial, os estados do Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso e Rio Grande do Norte não receberam repasses estaduais. Há estados como Acre, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina que não receberam nenhuma parcela do repasse estadual nas modalidades de Covid-Acolhimento; Alimentos e EPI.

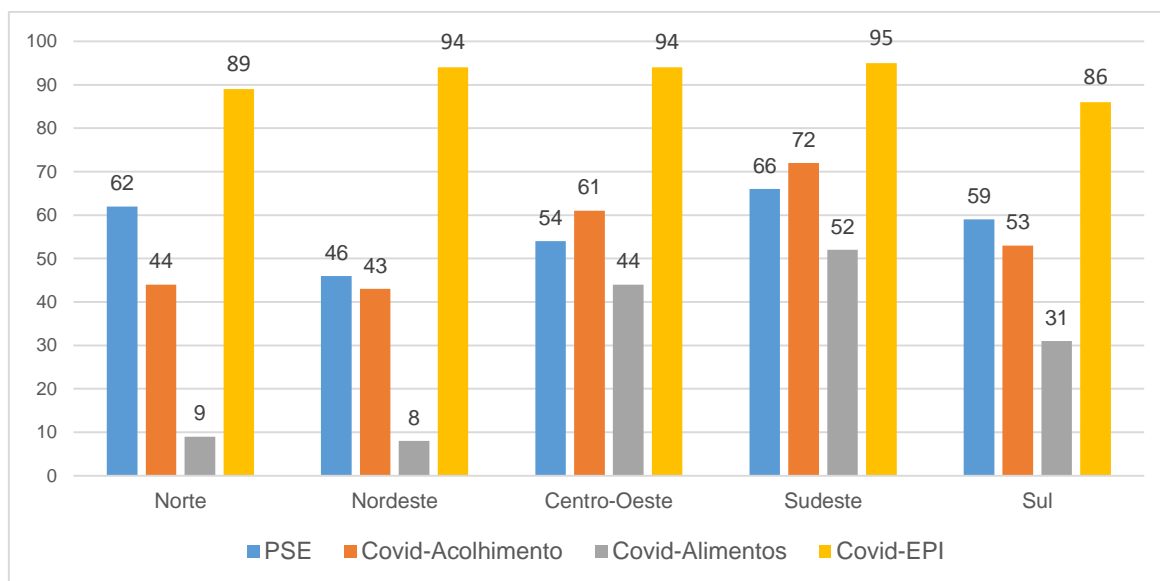
Nesse sentido, representante do CONGEMAS, por ocasião da 3ª CIT, realizada em 17 de junho de 2020 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020, linhas 1201-1224), alertou o gestor federal sobre o engessamento dos recursos extraordinários; a falta de diálogo na construção da forma e dos critérios de repasse dos recursos e, por consequência, o não cofinanciamento federal para diversos estados e municípios, a despeito da forte demanda local por distintas formas de serviços, benefícios e programas socioassistenciais:

Veja aí quase 50 milhões de reais que os municípios não aderiram porque, vou dizer ao senhor, nós temos falado que essa estratégia da forma como foi conduzido o recurso extraordinário, ele foi verticalizado e burocratizado. Esse montante de recurso, Secretário Sergio, poderia ter vindo para dentro dos blocos, da básica, especial, todos lá e que tem orientação, que tem as discussões importantes, porque é no município que nós sabemos, Secretário Sergio, quais são as necessidades, quais são as vulnerabilidade, quais são

as questões sociais que estão ali colocadas para organizarmos os serviços, os benefícios, as provisões, a proteção social necessária para determinado público. O governo federal, quando ele traduz ou exemplifica nas suas orientações determinados públicos, traz para o gestor municipal um tensionamento que o senhor não imagina, tensionamentos grandes, porque imagina nas grandes cidades, Secretário Sergio, nas metrópoles, nós temos desproteções no campo da criança, adolescente, da população de rua, idosos, mulheres, a população LGBT, igualdade social, quando exemplifica qualquer público desse, o tensionamento vem no município e é no município que os tensionamentos têm que ser traduzidas, discutido e etc. e tal. (...) Mas tem municípios que não aderiram determinados itens, porque não era a necessidade daquele município. Se o recurso vem para dentro do bloco o município tinha mais capacidade de estruturar e de organizar por mais que nós sabemos o governo federal queria dar respostas importantes para EPI, ótimo, mas não precisava carimbar. Queria dar uma resposta para o acolhimento institucional, ótimo, mas não precisa carimbar para essa finalidade. Olha, queremos dar uma atenção para alimentos, então não precisa ser carimbado, poderia estar para uma orientação, poderia ter construído de forma republicana conosco na CIT que aí nós e vamos estabelecer o melhor critério para minimizar os tensionamentos que nós estamos vivenciando hoje nos municípios brasileiros.

O resultado disso pode ser aferido na quantidade de municípios elegíveis, ou seja, aqueles que conseguiram atender aos critérios estabelecidos unilateralmente pelo governo federal. O Gráfico 7 indica a média ponderada, por região, dos municípios elegíveis aos critérios fixados pelo governo federal para os repasses dos recursos extraordinários. Evidencia-se a permanência da baixa capacidade estatal dos entes subnacionais localizados nas regiões Norte e Nordeste do país com as menores médias ponderadas do percentual de municípios que receberam os recursos federais. Em relação aos repasses municipais na modalidade da Proteção Social Especial, na média ponderada, apenas 8% dos municípios da região Nordeste receberam repasses federais; seguidos de 9% dos municípios da região Norte. Em lado oposto, 95% dos municípios da região Sudeste receberam os repasses federais na mesma modalidade.

Gráfico 7 - Média ponderada dos Municípios que receberam recursos extraordinários. Por região. Portarias nº 369, 378 e 467. 2020.



Fonte: Ministério da Cidadania (SIAFI - 13/06/2022).

Cumpra observar, ainda, que no cotidiano das gestões estadual e municipais a transferência dos repasses denominados “créditos extraordinários” substituiu os recursos ordinários que não vinham sendo repassados pelo governo federal. Apesar do governo federal anunciar que se tratava de repasse financeiro emergencial e, por isso, denominado crédito extraordinário e destinado à execução das ações socioassistenciais e estruturação da rede SUAS, não ocorreu um incremento de recursos orçamentários. Nas reuniões da CIT, durante todo o ano de 2020, os gestores estaduais e municipais reafirmavam que os recursos extraordinários repassados pelo governo federal, em que pese a denominação, na verdade, foram recebidos e executados pelos entes subnacionais como recursos ordinários destinados à manutenção da rede pública socioassistencial fortemente sucateada com o quadro de déficit orçamentário dos anos anteriores e desfinanciamento das despesas discricionárias.

Nesse sentido, a então Presidenta do CONGEMAS, por ocasião da 3ª CIT, realizada em 17 de junho de 2020, pronunciou-se nos seguintes termos:

(...) nós só recebemos Janeiro com 40% a menos em face da portaria 2362 e nós recebemos o recurso de fevereiro que foi meio cheio. Quando esse recurso extraordinário que caiu nas contas as perguntas dos municípios foram assim: "O recurso caiu no bloco, eu posso pagar a folha de pagamento para os servidores que está atrasado?" A gente: Claro, eu vou ter que manter, eu tenho que manter a rede. O que eu estou dizendo é que tem demandas

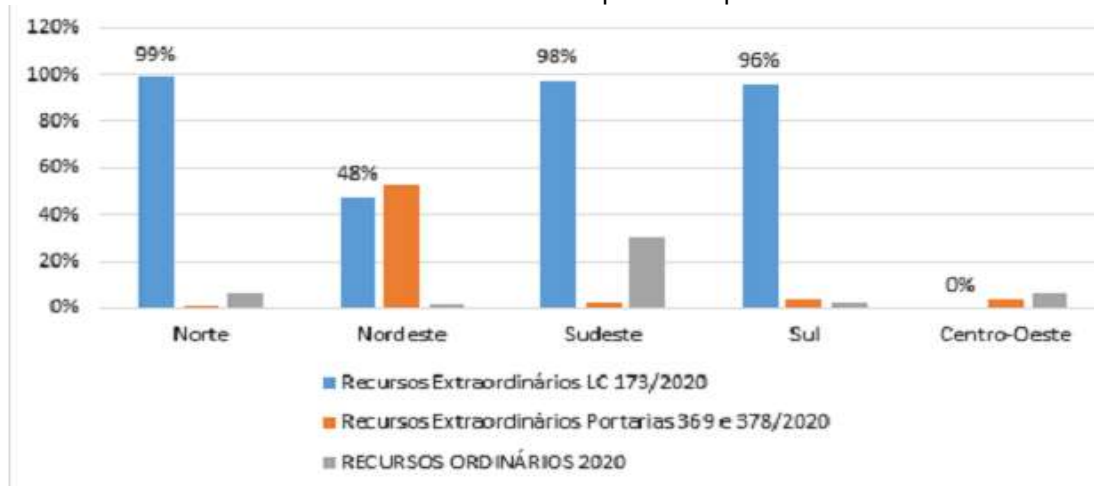
que são reais e extraordinárias e tenho a demanda vital de manter essa rede aberta (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020a, linhas 1748-1752)

Também a representante do FONSEAS, na mesma reunião da CIT, declarou que

Primeiro, eles não podem capturar recursos ordinários, segundo, a questão da discussão da aplicação desses recursos é que precisava ter acontecido, quando a gente tem aqui respeitando esse espaço de negociação, pactuando aqui a gente fica com essa história do pertencimento e a gente consegue viabilizar de uma forma melhor, mas quando faz dessa forma, quando não discute e quando coloca carimbado, sem respeitar a especificidade dos territórios, aí isso dificulta muito que a gente consiga fazer o entendimento e até reconhecer esses recursos ordinários como sendo o que era realmente necessário para a gente atender às nossas populações. E aí eu queria era reforçar a questão da necessidade que o SUAS tem de recursos regulares para poder manter os seus serviços essenciais, que são contínuos (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020a, linhas 1906-1915).

A circunstância do repasse dos créditos extraordinários em detrimento dos recursos ordinários também pode ser aferida por meio do Gráfico 8, extraído do levantamento realizado pelo FONSEAS que retrata, a um só tempo, o baixíssimo nível de cofinanciamento federal dos recursos ordinários (estados do Nordeste receberam apenas 2% dos recursos ordinários; o Sul 3 e o Norte e Centro-Oeste 6%); assim como a distinta capacidade dos entes estaduais no preenchimento dos critérios estabelecidos verticalmente pelo governo federal para a habilitação e recebimento dos recursos repassados pelas Portarias 369 e 378/2020, como foi o caso da região Norte que recebeu apenas 1% do montante previsto (FONSEAS, 2021).

Gráfico 8. Recursos extraordinários e ordinários repassados pela União. 2020.



Fonte: Câmara Técnica do FONSEAS

Fonte: FONSEAS, 2021.

O baixo nível de cofinanciamento de recursos ordinários também foi apontado no relatório “SUAS em números: análise do financiamento do SUAS e dos benefícios socioassistenciais” (SILVEIRA, 2022), que traz a variação anual no volume de recursos federais transferidos aos estados. Segundo os dados divulgados e compilados na Tabela 9 quando subtraímos os valores repassados a título de crédito extraordinário – em razão da Covid19 – do montante dos valores ordinários, com exceção do estado do Amapá, os demais entes estaduais tiveram quedas expressivas nos valores repassados a título de recursos ordinários. Tais dados corroboram a alegação dos representantes dos colegiados CONGEMAS e FONSEAS de que os recursos do crédito extraordinário substituíram os recursos ordinários na execução orçamentária de 2020.

Tabela 9 - Variação em termos absolutos dos recursos transferidos por estado. Em R\$. Ano 2020.

Estado	Variação em 2019 em relação a 2018	Variação em 2020 com repasses da pandemia em relação a 2019	Variação em 2020 sem os repasses da pandemia em relação a 2019
AC	- 820.197	4.980.112	- 4.275.564
AP	831.892	39.249.435	1.652.118
AM	10.838.291	25.861.736	- 17.518.971
PA	18.976.509	27.231.038	- 50.935.128
RO	6.338.785	10.925.884	- 2.832.433
RR	2.600.851	5.311.808	- 3.009.117
TO	6.500.156	9.668.249	- 14.782.523
AL	12.835.323	25.386.551	- 23.179.765
BA	41.803.925	91.175.771	- 93.653.994
CE	13.025.895	59.622.924	- 43.010.135
MA	- 10.555.832	52.250.418	- 33.650.308
PB	18.824.565	36.081.709	- 22.599.582
PE	25.461.672	15.405.505	- 65.555.962
PI	6.121.300	18.596.905	- 36.340.719
RN	20.224.802	20.316.781	- 30.656.909
SE	8.317.005	8.251.290	- 17.224.179
GO	22.621.721	55.690.199	- 33.021.852
MT	13.251.263	23.180.579	- 25.531.332
MS	19.067.729	31.606.185	- 20.803.236
ES	15.740.333	37.434.692	- 7.539.410
MG	105.422.878	189.350.280	- 117.002.303
RJ	25.276.088	91.825.949	- 35.646.807
SP	208.827.855	188.098.351	- 215.280.536
PR	44.300.438	126.932.523	- 43.977.212
RS	42.215.540	103.907.494	- 52.224.425
SC	20.935.397	65.857.607	- 24.704.349

Fonte: Relatório do NDH-PUC/PR, 2022. Disponível em: < Fonte: Portal “Suas em Números” (2022). Disponível em:<<https://assistenciasocialnosmunicipios.org/suas-em-numeros/>>.>

Por fim, cabe apontar algumas iniciativas do Congresso Nacional que impactaram na questão orçamentária do SUAS. A Lei Complementar nº 173/2020 (BRASIL, 2020) instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19 e destinou o montante de R\$ 10 bilhões aos estados e municípios para as áreas da saúde e assistência social. No entanto, não houve a definição de percentual mínimo ou máximo para cada política, ficando a critério de cada gestor local que, num contexto pandêmico, esteve fortemente pressionado a destinar recursos para a política de Saúde.

Na sequência, a Lei nº 14.029/2020 (BRASIL, 2020) assegurou a flexibilização no uso dos recursos provenientes de repasses feitos no âmbito do FNAS, em exercícios anteriores. E a Lei nº 14.018/2020 (BRASIL, 2020) destinou R\$ 160 milhões para instituições de longa permanência para idosos. No entanto, essa forma de destinação esteve completamente fora dos parâmetros e diretrizes fixados na PNAS. O Ministério da Cidadania sequer foi consultado durante o processo legislativo. E por ocasião da realização da 6ª CIT (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020c), em 07/10/2020, a representante do FONSEAS alertou sobre a má escolha legislativa para o repasse às entidades conveniadas, de forma direta e desvinculada da lógica estruturante do SUAS:

Essa forma de passar recurso direto do Governo Federal para as entidades já foi experimentada lá atrás e nós vimos o quanto é problemático. Se nós temos uma política altamente capilarizada em todo o território, seria a Política de Assistência Social a mediar esse processo.

4.3.1.3 A execução orçamentária federal no ano de 2021: um panorama

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, para o exercício de 2021, aprovou o indicativo de proposta orçamentária que previa R\$ 2,6 bilhões para o custeio dos serviços e ações socioassistenciais. No entanto, a Lei Orçamentária da União foi aprovada com previsão de R\$ 1,1 bilhão para as mesmas funções programáticas, ou seja, uma redução de 59% no volume orçamentário destinado ao custeio das despesas discricionárias.

O levantamento realizado pelo FONSEAS (2021) sobre o volume dos recursos orçamentários federais, desde a instituição do NRF, evidencia que os valores cofinanciados pela União, a título de despesas discricionárias, apresentaram um déficit orçamentário de 21,76%, em 2017; de 37,52%, em 2018; de 29,16%, em 2019

e em 2020 de 35,47%. Nesse contexto, os colegiados de gestores estaduais e municipais¹⁷⁵ alertaram que a somatória dos déficits orçamentários tem provocado no cotidiano da prestação da política pública nos municípios, em especial naqueles de pequeno porte e baixa arrecadação fiscal, uma sobrecarga orçamentária que, em muitos casos, tem-se traduzido no fechamento dos equipamentos públicos, precarização das condições de trabalho das equipes profissionais e baixa qualidade na prestação dos serviços.

Tal situação agrava-se no contexto de aprofundamento das situações de desproteção social vivenciadas no país, seja pela fome, pelo desemprego ou pelo aumento das diferentes formas de violência, decorrentes da pandemia da Covid-19. Por consequência, o sistema SUAS passa a ser pressionado pelo aumento expressivo de cidadãos que acessaram os equipamentos públicos de forma emergencial, durante a pandemia da Covid-19 e, por questões econômicas, tornaram-se público permanente dos serviços, benefícios e programas socioassistenciais.

A despeito desse quadro, a LOA/2021 não refletiu a necessidade de expansão dos serviços socioassistenciais permanentes frente ao aumento da demanda em razão do agravamento das condições socioeconômicas vivenciadas no país. Por ocasião da 8ª CIT, em 02 de junho de 2021 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2021), o gestor federal explanou aos membros dos colegiados de gestores a relação entre os valores estimados para a previsão orçamentária e os valores aprovados atrelados às despesas discricionárias. A Tabela 10 indica o déficit orçamentário reconhecido pelo governo federal na seguinte proporção:

Tabela 10 – Despesas discricionárias da União. FNAS. 2021

Bloco de Cofinanciamento		Valor estimado R\$	Valor na LOA R\$	Déficit R\$ e %
Proteção Básica	Social	1.471.705.000,00	648.500.000,00	1.472.057,00 62%
Proteção Especial	Social	2.174.074.000,00	327.000.000,00	490.000.000,00 60%
Estruturação SUAS	Rede	80.000.000,00	50.000.000,00	30.000.000,00 37,5%

Fonte: a autora. Dados: Ata da 8ª. reunião ordinária da CIT do SUAS.

¹⁷⁵ O CONGEMAS (2021) emitiu o alerta de que: “Com menos da metade do orçamento previsto, os municípios denunciam a redução de cerca de 60% nas primeiras parcelas recebidas em 2021, tornando a situação cada dia mais insustentável no atendimento e oferta de serviços socioassistenciais”

Ainda que a presente seção busque abordar a questão orçamentária da política de assistência social, é importante destacar, ainda que brevemente, que o ano de 2021 foi marcado pela extinção do programa Bolsa Família – PBF, depois de dezoito anos de vigência. O Bolsa Família foi substituído pelo programa Auxílio Brasil¹⁷⁶, com a publicação da Medida Provisória nº 1061, de 9 de agosto de 2021, que restou convertida na Lei nº 14.284 em 29 de dezembro de 2021 (BRASIL, 2021). A primeira regulamentação ocorreu com a publicação do Decreto nº 10.852, em 8 de novembro de 2021 (BRASIL, 2021), ainda na vigência da medida provisória.

Quando da publicação da Lei nº 14.284/2021, a questão dos vetos presidenciais a dois artigos da norma reacendeu o debate sobre a forma como o governo Bolsonaro tem lidado com a política de proteção social. Um dos artigos vetados fixava metas decrescentes para a taxa de pessoas em situação de pobreza no país: em 2022, a taxa deveria ser reduzida a 12% da população; em 2023, a 11%; em 2024 deveria alcançar 10%. Igualmente, a taxa da população em situação de extrema pobreza, deveria ser reduzida para 6, 4 e 3% no mesmo período. A justificativa apresentada para o veto foi a de que o cumprimento das metas resultaria em elevação dos gastos orçamentários.

O segundo artigo vetado estabelecia a obrigatoriedade de previsão orçamentária para o atendimento a todas as famílias elegíveis aos benefícios. Novamente, o governo argumentou que a previsão legal poderia ser interpretada como regra para “zerar a fila”, tradicionalmente conhecida em relação ao extinto programa Bolsa Família, o que geraria elevação de gastos. Os vetos do presidente Bolsonaro apontaram para uma verdadeira subordinação da política de proteção social aos ditames da política econômica de ajuste fiscal, implementada com a EC nº 95/2016.

No tocante às normas de operacionalização e gestão dos benefícios, auxílios e bolsas do programa Auxílio Brasil, a Lei nº 14.284/2021 conferiu ao chefe do Executivo a prerrogativa para fixar valores, prazos e regras procedimentais dos benefícios, auxílios e bolsas, por meio de atos infralegais, como decretos e portarias. Essa centralização da competência para modular o formato do programa, acaso levada a efeito de forma coerciva em relação aos demais entes federados, pode

¹⁷⁶ Segundo dados do Portal de Transparência do Ministério da Cidadania, em abril de 2022 cerca de 18 milhões de famílias eram beneficiárias de algum dos benefícios do programa Auxílio Brasil. Em novembro de 2021, quando o PBF foi extinto, eram 14,5 milhões de famílias beneficiadas.

resultar na quebra de autonomia dos entes federados quanto à gestão da política e no acirramento já instalado das relações intergovernamentais no âmbito da CIT.

4.3.1.4 A Lei Orçamentária Anual de 2022: execução em curso

A execução orçamentária do ano de 2022 encontra-se em curso, o que inviabiliza uma análise conclusiva. No entanto, é possível extrair algumas estratégias e intencionalidades do governo federal por meio da LOA-2022, pela ótica dos vetos presidenciais. Com a sanção presidencial da LOA-2022 (BRASIL, 2022), em 24 de janeiro de 2022, ocorreram vetos em 235 ações orçamentárias, alcançado o montante de R\$ 3,18 bilhões. Tais vetos foram focalizados em despesas discricionárias (R\$ 1,82 bilhão) e emendas da Comissão do Congresso Nacional (1,32 bilhão). A política de assistência social sofreu vetos na órbita de R\$ 105 milhões, em funções orçamentárias relacionadas à estruturação da rede de serviços do SUAS, em âmbito nacional e em relação ao município de Manaus; na proteção social básica e especial e benefícios socioassistenciais. A Tabela 11 traz a compilação das funções orçamentárias e respectivas previsões vetadas pelo governo Bolsonaro quando da sanção da LOA-2022.

Tabela 11 - Vetos presidenciais. Orçamento 2022. FNAS.

Função orçamentária – FNAS	Valor vetado – R\$
Estruturação da rede de serviços do Sistema Único de Assistência Social – no município de Manaus – AM	17.769.383,00
Estruturação da rede de serviços do Sistema Único de Assistência Social – custeio e equipamentos – nacional	87.212.033,00
Benefícios de prestação continuada (BPC) à pessoa idosa e da renda mensal vitalícia (RMV) por idade – nacional	42.970,00
Ações de proteção social especial – nacional	85.940,00
Ações de proteção social básica – nacional	42.970,00

Fonte: a autora. Dados disponíveis em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/15009#>>

Assim, com a aprovação da LOA-2022 (BRASIL, 2022), as despesas vinculadas ao Fundo Nacional da Assistência Social e referentes ao Programa 5031 – Proteção Social no âmbito do SUAS restaram fixadas em valores menores na comparação com os anos anteriores, conforme demonstrado nos Gráficos 3 a 6. Para o ano de 2022, foi aprovado no bloco da Proteção Social Básica, o orçamento de R\$

638.595 milhões; na Proteção Social Especial, a previsão é de R\$ 327.085 milhões e para a Estruturação da Rede SUAS, R\$ 1.657 bilhões.

Não é demais ressaltar que os recursos repassados aos entes subnacionais, via FNAS, são destinados ao cofinanciamento da rede SUAS para a execução dos serviços socioassistenciais e pelo apoio e gestão local dos programas federais e do Cadastro Único. Os vetos orçamentários numa política social fortemente desfinanciada e subfinanciada ao longo dos últimos anos têm o condão de anular o caráter redistributivo do orçamento e, ao mesmo tempo, desestruturar toda a rede do SUAS concebida para operacionalizar um rol tipificado de ofertas de proteção social à população brasileira de maneira uniforme e nacionalmente.

4.4 O cofinanciamento dos Estados: algumas ponderações

Ainda que o objetivo do presente capítulo esteja voltado para a análise do NRF e seus impactos no orçamento federal para a política de Assistência Social, cumpre tecer algumas ponderações no tocante ao papel dos entes estaduais no cofinanciamento da política, por conta dos desdobramentos que a *critical junctures* provocou nas relações intergovernamentais que serão abordadas no capítulo seguinte.

No âmbito da política de assistência social, historicamente, os entes estaduais estiveram voltados para a execução de ações direcionadas ao próprio nível de gestão ou programas de âmbito estadual, com repasses orçamentários pouco expressivos para os municípios; situação essa que ainda persiste em algumas unidades da federação (LICIO *et al.*, 2021; SPOSATI, 2015).

Extrai-se da fala do representante do FONSEAS, por ocasião da 151ª CIT, realizada em 09/11/2016 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2016c, linhas 81-82) que: “a Política de Assistência Social dentro das normativas postas não é atrativa aos Governadores em relação aos processos políticos”. Tal entendimento restou acompanhado pela então Secretária Nacional de Assistência Social que ressaltou aos presentes “[...] existe um histórico de pouca cobertura dos Estados em relação à Assistência Social e intuiu que é importante considerar as manifestações realizadas, visando à postura política perversa que existe no âmbito dos Estados.” (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2016c, linhas 96-98). E, ainda, do representante do FONSEAS que, na ocasião, afirmou: “[...]”

conversam muito sobre a dificuldade de fazer com que os Governadores enxerguem a Política de Assistência Social. Inferiu que precisam muito da liderança e do apoio do Ministro para liderar o convencimento de que essa política é muito importante nos Estados.” (BRASIL, COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2016c, linhas 119-122).

A implantação do sistema SUAS e o detalhamento das competências compartilhadas dos entes federados promoveu alterações na gestão estadual da política de assistência social, porém, ainda não consolidadas. Na avaliação da SNAS, explanada por ocasião da realização da 170ª CIT , em 17 de abril de 2019 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2019a), algumas questões estruturantes da gestão do SUAS não avançaram com o decorrer da implantação do sistema, tais como o apoio técnico dos estados aos municípios; a estrutura do cofinanciamento estadual ainda ausente em alguns Estados; mecanismos de apoio para que os municípios possam executar corretamente os recursos repassados; a regionalização dos serviços socioassistenciais ou a oferta compartilhada nos estados.

Os entes estaduais, assim como os municipais, refletem as heterogeneidades constitutivas do federalismo brasileiro, com grande disparidade populacional, de concentração de renda e de capacidades estatais. E isso repercute igualmente na questão do financiamento da PNAS.

Nos termos do artigo 54 da NOB/SUAS-2012, compete aos Estados destinar recursos próprios para a participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais ofertados pelos municípios; apoio técnico e financeiro para a prestação de serviços, programas e projetos de âmbito local e regional; atendimento de situações emergenciais; prestação de serviços regionalizados de proteção social especial de média e alta complexidade e provimento de infraestrutura necessária para o funcionamento do Conselho Estadual de Assistência Social.

A questão dos Fundos Estaduais da Assistência Social - FEAS passou a ser objeto de levantamento de dados no Censo SUAS somente a partir de 2017. Na Tabela 11 estão compilados os dados coletados no Censo que apontam para uma participação ainda residual dos entes estaduais no cofinanciamento da política. No Censo de 2017, os estados do Acre e Roraima declararam não alocar recursos orçamentários no FEAS. Na comparação da natureza do cofinanciamento, constata-se que a maioria dos estados concentra o repasse de recursos estaduais para o cofinanciamento da Proteção Social Especial de Média Complexidade onde está

delimitada a sua corresponsabilidade na gestão da política. Em relação aos benefícios eventuais, cuja competência para financiamento é concorrente dos estados e municípios, os dados do Censo SUAS, no ano de 2019, indicam que apenas 13 estados cofinanciaram os benefícios eventuais.

Também evidencia-se o mesmo problema de ausência de regularidade nos repasses estaduais. O repasse mensal de recursos estaduais para os municípios, em 2019, foi feito por apenas 6 estados. A maioria dos estados respondeu ao questionário afirmando que não há regularidade nos repasses vinculados ao FEAS. Essa ausência de regularidade perdura na atualidade, segundo o levantamento do FONSEAS (2021) que aponta um percentual de apenas 33% dos estados com repasses regulares e frequência mensal; 30% sem frequência regular e 15% dos estados realizam apenas repasses anuais. Nesse sentido, o levantamento feito pelo FONSEAS (2021, p. 17) indica a regularidade nos repasses como um dos desafios centrais na gestão financeira do SUAS na medida que: “Observa-se o predomínio de repasses regulares, no entanto, subordinados à disponibilidade de recursos e autorização.”

Tabela 12 – Fundo Estadual de Assistência Social. CENSO SUAS. 2017-2019.

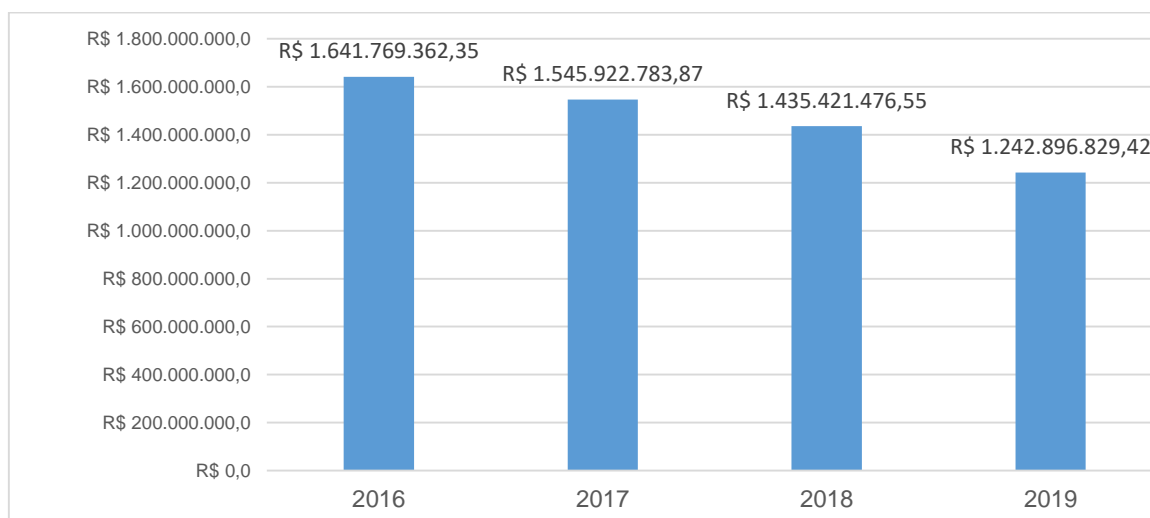
FEAS	2017	2018	2019
Cofinanciamento aos municípios	Sim – 23 Não – 4	Sim – 25 Não – 2	Sim - 25 Não - 2
Regularidade	Sem regularidade - 5 Mensal - 5 Trim./Semestral - 5 Anual – 7	Sem regularidade – 7 Mensal - 6 Trim./Semestral - 4 Anual – 6	Sem regularidade - 7 Mensal - 6 Trim./Semestral - 4 Anual - 6
Modalidades	PS Básica - 18 PSE Média - 19 PSE Alta - 15 Benef. Eventuais - 12 Gestão SUAS – 5	PS Básica – 17 PSE Média - 20 PSE Alta - 13 Benef. Eventuais - 15 Gestão SUAS - 2	PS Básica - 16 PSE Média - 19 PSE Alta - 15 Benef. Eventuais - 13 Gestão SUAS - 3

Fonte: a autora. Dados: Censo SUAS 2017-2019.

A questão da ausência de cofinanciamento por parte de alguns estados é reforçada no levantamento realizado pelo FONSEAS (2021) sobre a gestão e o orçamento da política de Assistência Social nos estados e Distrito Federal. Os dados apontam que a cobertura dos municípios cofinanciados alcança 5.150 cidades (91%), considerando habilitações e critérios estaduais, com transferências realizadas para 4.514, o que corresponde a 88,7% dos habilitados e 81% do total de municípios da federação.

No tocante ao nível de cofinanciamento dos estados, verifica-se igualmente um decréscimo do montante de recursos estaduais alocados nos respectivos Fundos Estaduais da Assistência Social, desde a implantação do NRF. O Gráfico 9 traz a compilação do volume de recursos orçamentários alocados nos respectivos FEAS e informados pelos próprios entes nos respectivos Planos de Ação encaminhados ao governo federal, com a ressalva de que nos anos de 2020 e 2021 não foi disponibilizado o Plano de Ação aos entes estaduais, conforme disciplinado nas Portarias Conjuntas nº 6, de 29 de dezembro de 2020, e no.1, de 22 de novembro de 2021 (BRASIL, 2020 e 2021), razão pela qual a série histórica retrata até o ano de 2019. Os volumes orçamentários estaduais indicam que em 2016, foram alocados, aproximadamente, R\$ 1,6 bilhões nos respectivos fundos próprios. Em 2017, o montante decaiu para R\$ 1,5 bilhões e a trajetória descendente é verificada nos anos de 2018 com R\$ 1,4 bilhões e em 2019, R\$ 1,2 bilhões.

Gráfico 9. Recursos estaduais. Fundos Estaduais de Assistência Social.2016-2019.

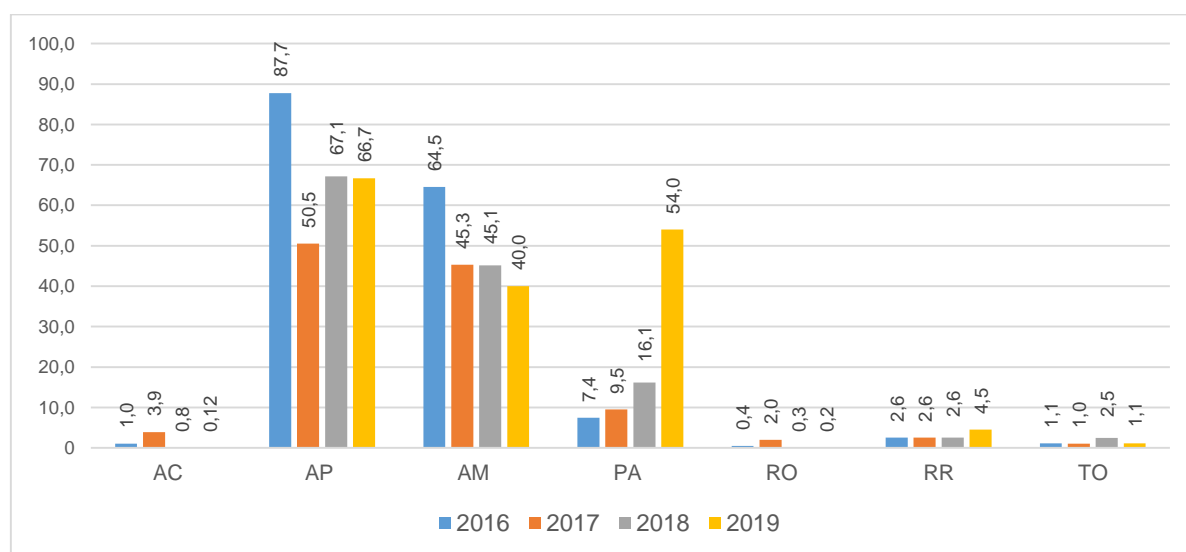


Fonte: a autora. Dados: Pedido de Informação n. 71003.032389/2022-94.

Dada a própria “heterogeneidade constitutiva” dos entes subnacionais, a somatória dos recursos orçamentários alocados nos respectivos Fundos Estaduais da Assistência Social, por si só, não dá conta de retratar a extrema diversidade do cofinanciamento estadual. Desse modo, buscou-se apurar a média per capita de recursos orçamentários alocados nos FEAS. Os Gráficos 10 a 14, divididos por região do país, apontam para os extremos no cofinanciamento da política de assistência social.

No ano de 2016, o estado do Amapá¹⁷⁷ investiu R\$ 87.749.419,00, com média per capita de R\$ 101,82, dado o número populacional. Em contrapartida, o estado do Amazonas¹⁷⁸ destinou R\$ 64.526.215,75, com média per capita de R\$ 15,34. Nos anos de 2016 e 2017, excetuando o estado do Amapá, as maiores médias per capita são verificadas no Distrito Federal¹⁷⁹ (R\$ 26,94; R\$ 22,72) e Rio de Janeiro¹⁸⁰ (R\$ 25,87; R\$ 21,96). Nos anos de 2018 e 2019, as maiores médias foram apuradas nos estados de Alagoas¹⁸¹ (R\$ 17,89; R\$ 13,67) e Espírito Santo¹⁸² (R\$ 14,28; R\$ 13,68). Em contrapartida, nos anos de 2016 e 2017, as menores médias per capita ocorreram nos estados de Goiás¹⁸³ (R\$ 0,02 e R\$ 0,02) e Rio Grande do Sul¹⁸⁴ (R\$ 0,20 e R\$ 0,41). No ano de 2018, as piores médias foram observadas no Distrito Federal e Rondônia¹⁸⁵, com R\$ 0,19 por habitante. Em 2019, as menores médias foram em Goiás (R\$ 0,02); Acre¹⁸⁶ (R\$ 0,13) e Rondônia (R\$ 0,17).

Gráfico 10 – Fundos Estaduais de Assistência Social. Região Norte. Média per capita em R\$. 2016-2019.



Fonte: a autora. Dados: Pedido de Informação n. 71003.032389/2022-94.

¹⁷⁷ População estimada de 861.773 habitantes (IBGE, 2020).

¹⁷⁸ População estimada de 4.207.714 habitantes (IBGE, 2020).

¹⁷⁹ População estimada de 3.055.149 habitantes (IBGE, 2020).

¹⁸⁰ População estimada de 17.366.189 habitantes (IBGE, 2020).

¹⁸¹ População estimada de 3.351.543 habitantes (IBGE, 2020).

¹⁸² População estimada de 4.064.052 habitantes (IBGE, 2020).

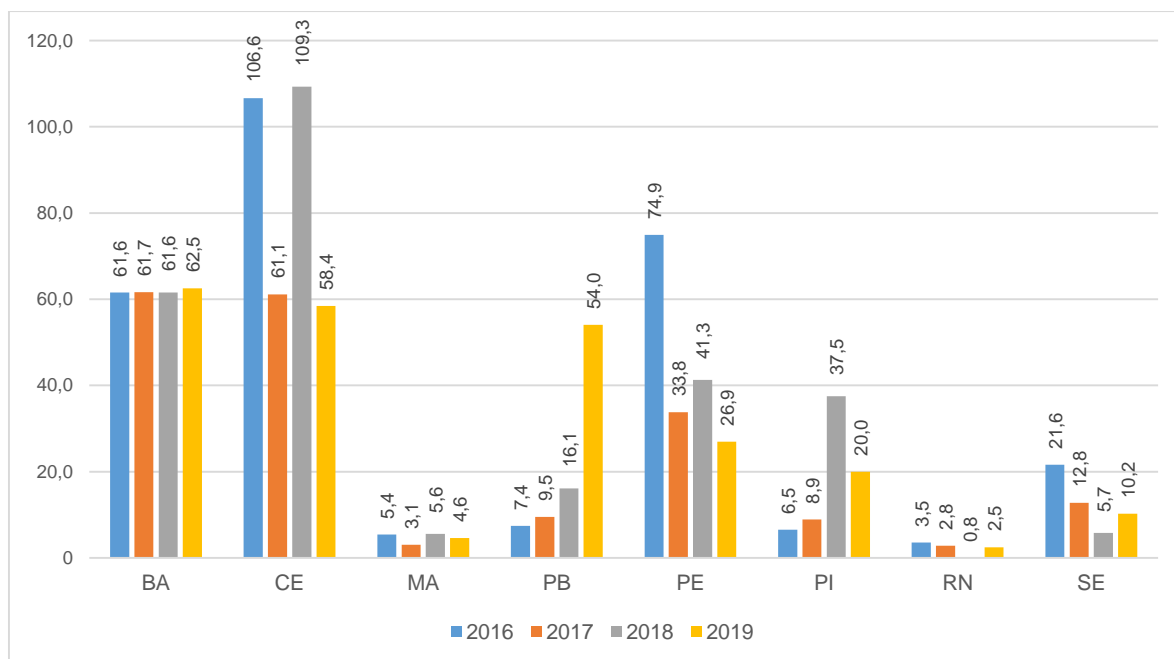
¹⁸³ População estimada de 7.113.540 habitantes (IBGE, 2020).

¹⁸⁴ População estimada de 11.422.973 habitantes (IBGE, 2020).

¹⁸⁵ População estimada de 1.796.460 habitantes (IBGE, 2020).

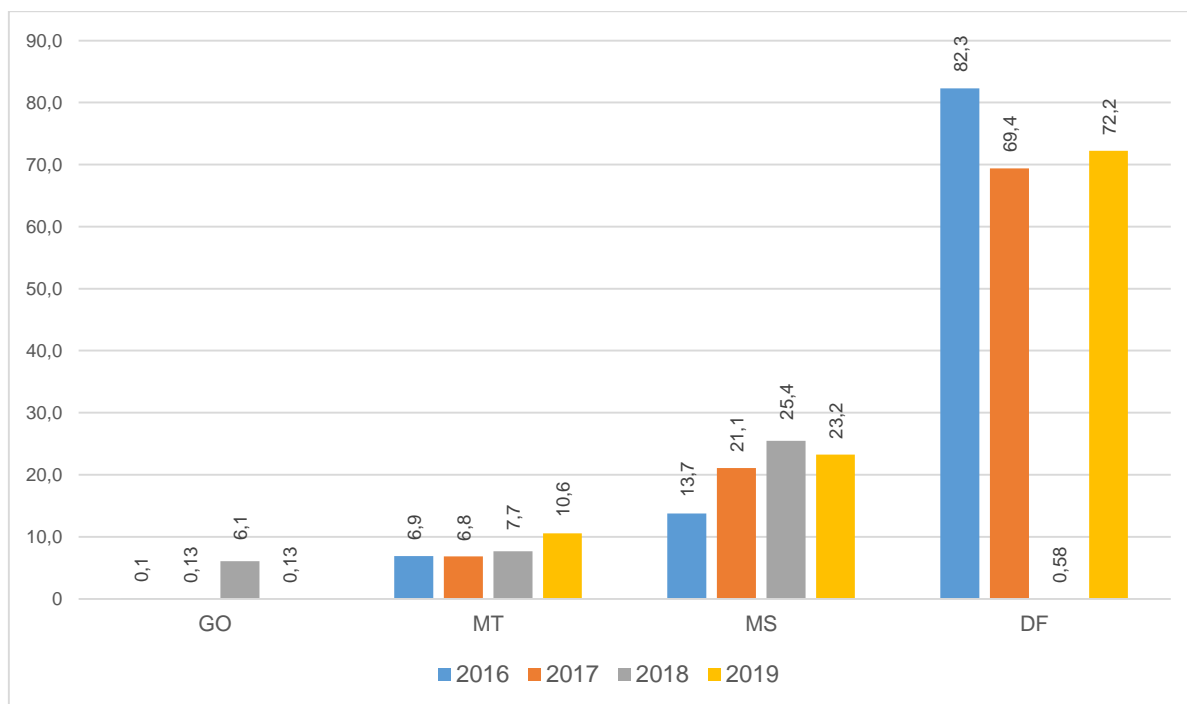
¹⁸⁶ População estimada de 894.470 habitantes (IBGE, 2020).

Gráfico 11. Fundos Estaduais de Assistência Social. Região Nordeste. Média per capita em R\$. 2016-2019.



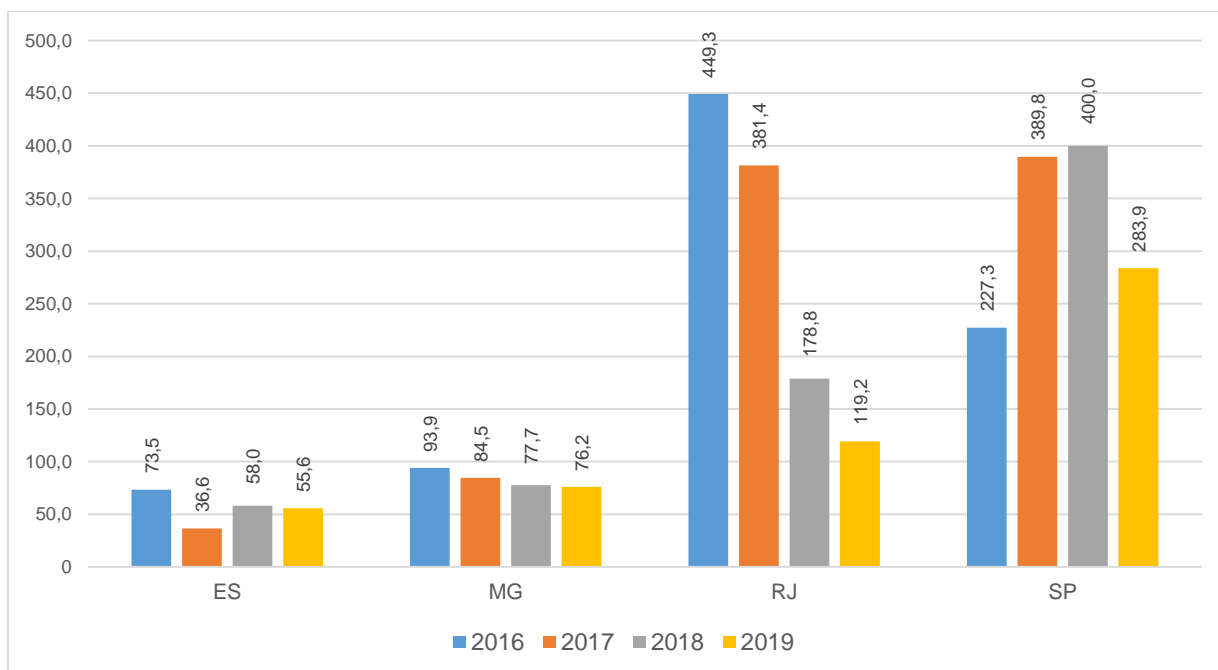
Fonte: a autora. Dados: Pedido de Informação n. 71003.032389/2022-94.

Gráfico 12. Fundos Estaduais de Assistência Social. Região Centro-Oeste. Média per capita em R\$. 2016-2019.



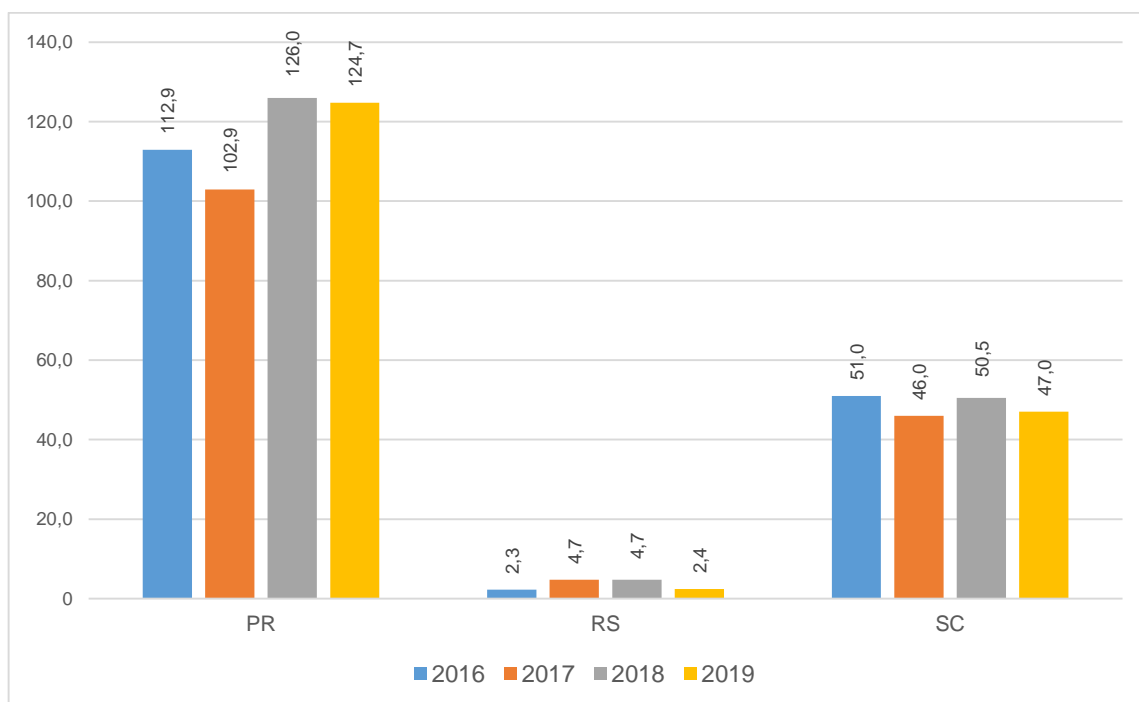
Fonte: a autora. Dados: Pedido de Informação n. 71003.032389/2022-94.

Gráfico 13 – Fundos Estaduais de Assistência Social. Região Sudeste. Média per capita em R\$. 2016-2019.



Fonte: a autora. Dados: Pedido de Informação n. 71003.032389/2022-94.

Gráfico 14 – Fundos Estaduais de Assistência Social. Região Sul. Média per capita em R\$. 2016-2019.



Fonte: a autora. Dados: Pedido de Informação n. 71003.032389/2022-94.

Em síntese, a gestão do sistema SUAS foi concebida para ser operacionalizada de maneira uniforme em todo o território nacional, observadas as especificidades e demandas locais. A lógica desse arranjo institucional é a de que os gestores, em todos os níveis de governo e operando com comando único na gestão da política, busquem a consecução dos princípios e diretrizes da política de assistência social. Há uma relação direta entre a autonomia dos entes federados na gestão da política com a interdependência construída sob parâmetros negociados e pactuados em prol dos objetivos comuns da política de assistência social, dentre eles a universalização no acesso ao rol de ofertas preconizadas.

A implantação de um sistema público e, posteriormente, o adensamento de sua capilaridade nacional foi determinada, em boa medida, em razão do exercício da *policy decision-making* (ARRETCHE, 2009) e do poder de financiamento do ente federal. Na primeira década da implantação do sistema as relações entre os níveis de governo tenderam para processos cooperativos de *policy-making* da política. Os instrumentos de cooperação e coordenação colocados em prática pelo ente federal tornam-se ainda mais relevantes quando correlacionamos com as heterogeneidades constitutivas que marcam nosso arranjo federativo. A cooperação entre os níveis de governo na gestão compartilhada das competências administrativas no âmbito do SUAS – ainda que estas não estejam integralmente definidas – tornou possível o desenvolvimento de capacidades estatais em áreas como recursos humanos, informacionais, de gestão e articulação com outras políticas públicas, em especial no âmbito das municipalidades.

Como nos coloca Pierson (1995) práticas governamentais de coordenação e cooperação bem-sucedidas são capazes de assegurar, dentre outras, níveis de autonomia dos entes subnacionais; controles mútuos, parcerias e pactos de aprimoramento. De modo que aplicado ao arranjo do federalismo brasileiro tem potencialidade para diminuir as assimetrias entre os entes subnacionais, em especial aqueles mais desiguais em termos econômico, administrativo, social e político.

No entanto, assim como o governo central pode fazer uso da sua *policy decision-making* ampliada na seara normativa e do seu expressivo poder de gasto público frente aos demais entes subnacionais para promover processos construtivos de arranjos inovadores nas políticas sociais, como ocorreu com a fase de institucionalização da política nacional de assistência social; igualmente é capaz de alterar, de forma unilateral, a autonomia das escolhas dos entes subnacionais,

inclusive com a imposição de custos que dificultem a adoção de rotas alternativas que visem escapar do processo de desinstitucionalização da política de assistência social.

Nesse sentido, a ocorrência da *critical junctures* marcada pela adoção do novo regime fiscal de austeridade permanente deflagrou um processo gradual de desfinanciamento e subfinanciamento público por parte do ente federal que afetou as relações intergovernamentais na gestão da política. A definição *a priori* de um teto de gastos orçamentários, congelado por vinte anos, tensionado pelo crescimento inercial das despesas obrigatórias e pelo aprofundamento das desproteções sociais no contexto pós-pandemia da Covid-19, trouxe alterações nas próprias “regras do jogo” do arranjo federativo brasileiro.

O que se verifica, desde então, são medidas e estratégias adotadas pelo ente federal que se aproximam do modelo de arranjo do federalismo coercivo (KINCAID, 2008; WATTS, 2006), dado o predomínio do governo federal na relação com os demais entes subnacionais pela adoção de estratégias do tipo *top-down* que condicionam o formato das políticas públicas operados nos níveis estaduais e municipais e, por consequência, afetam a própria autonomia dos entes subnacionais. Uma das formas de coerção na qual o ente federal compele os demais a seguirem a mesma trajetória adotada unilateralmente reside, justamente, na via do financiamento público. No caso da política de assistência social alguns dos mecanismos adotados foram o desfinanciamento por meio da redução de recursos orçamentários, interrupção na transferência de recursos e contingenciamento ao longo do exercício financeiro e no subfinanciamento público por meio da retirada de previsão orçamentária de recursos anteriormente pactuados nos blocos de financiamento, além do abandono dos pactos e compromissos anteriormente firmados. Tais medidas buscam desinstitucionalizar o sistema público para limitar o tamanho e o alcance do SUAS em moldes condizentes com uma política social subordinada aos ditames de uma política fiscal de austeridade permanente para os gastos sociais.

Assim como o arranjo do federalismo possibilitou a construção de relações intergovernamentais de natureza cooperativa para a construção da PNAS, com potencialidades para redução das assimetrias entre os entes subnacionais, essa mesma forma de divisão política do poder estatal tem tornado possível, nos últimos anos, a adoção de práticas unilaterais com o deslocamento total ou parcial das responsabilidades pela gestão do SUAS aos demais entes subnacionais, o desfinanciamento progressivo do sistema público; o subfinanciamento de serviços

socioassistenciais; o abandono do financiamento de programas federais já implantados; a ruptura na regularidade e continuidade dos repasses federais, na modalidade fundo a fundo, aos entes subnacionais; a imposição de gastos aos entes estaduais e municipais para fazer frente à manutenção do sistema já instalado e altamente demandado face o aumento das desproteções sociais; a predominância por financiamentos focalizados em despesas de caráter obrigatório e transferências de renda direta aos cidadãos, sem a interface com serviços socioassistenciais prestados nas respectivas municipalidades; além da deslegitimação das instâncias colegiadas de deliberação e pactuação da política de assistência social.

Instalou-se aquilo que Pierson (1995) denominou de *blame avoidance* ou um “jogo de empurra” pelo governo federal em relação aos gestores estaduais e municipais sobre o novo formato da política, em moldes restrito e seletivo, bem como o ônus político da tomada de decisão sobre a manutenção ou não dos equipamentos públicos instalados e a forma na prestação do rol de ofertas socioassistenciais, se pela ótica da cidadania ou da ressignificação do não-direito.

Os dados apontados no presente capítulo evidenciam mais do que um “congelamento” das despesas vinculadas à rubrica orçamentária da assistência social em níveis orçamentários de 2016, atualizados pelo índice inflacionário. Constata-se um processo agudo de desfinanciamento público com a redução drástica dos recursos destinados às despesas discricionárias e um subfinanciamento das despesas para custeio de serviços socioassistenciais. Também verifica-se em algumas funções programáticas a completa ausência de previsão orçamentária como o programa Criança Feliz; Erradicação do Trabalho Infantil e o IGD-SUAS.

Segundo Machado (2014) uma das marcas da difusão coerciva do ente federal, no arranjo do federalismo cooperativo, reside justamente na preponderância da União no repasse de recursos financeiros para que os entes subnacionais promovam a implementação e manutenção de políticas públicas. E, nesse sentido, em tempos de adoção de regime fiscal de austeridade expansionista, a paralisia decisória, o poder de veto ao financiamento público, a opção por programas de transferência de renda direta à população, sem a necessária inter-relação com os serviços socioassistenciais ofertados no sistema SUAS, têm sido algumas das estratégias utilizadas pelo governo federal para a desinstitucionalização da política de assistência social.

Além disso, o contexto pandêmico desvelou para a sociedade brasileira, em certa medida, o processo de desinstitucionalização do SUAS em níveis focalizados e seletivos, pela via do desfinanciamento progressivo da política pública. Os dados apresentados neste capítulo evidenciam que a reconfiguração deflagrada em 2016 e que se tornou mais recrudescedora a partir de 2019, no governo Bolsonaro, apontam para um completo abandono das diretrizes que norteiam o Plano Decenal da Assistência Social, além de ações que visam comprimir as despesas obrigatórias por meio da alteração de critérios de acesso a benefícios ou programas; mecanismos de revisão periódica de benefícios com o cruzamento de informações de diversos bancos de dados estatais; descompromisso com acordos pactuados anteriormente entre os níveis de governo para a gestão da política e a digitalização do acesso aos benefícios e programas federais.

Em síntese, como nos coloca Obinger; Leibfried; Castles (2005) e Watts (2006), o arranjo do federalismo possibilita essa transferência de responsabilidade aos entes subnacionais e, no caso de reconfiguração do SUAS em termos focalizados e seletivos, a transferência da “culpa” aos entes subnacionais pelos novos patamares de operacionalização, ofuscando a responsabilidade do governo federal. Essa reconfiguração em moldes coercivos promoveu alteração na dinâmica das relações intergovernamentais e trouxe impactos significativos para a operacionalização do SUAS, em especial no contexto de heterogeneidade constitutiva dos entes subnacionais brasileiros e será objeto de análise mais detalhada no próximo capítulo.

CAPÍTULO 5

O ARRANJO DA CIT COMO “SALVAGUARDA FEDERATIVA” FRENTE AO PROCESSO DE DESINSTITUCIONALIZAÇÃO DO SUAS

Uma vez analisada a implantação do novo regime fiscal e seus efeitos de desfinanciamento e subfinanciamento no orçamento federal da política de assistência social, o presente capítulo aborda a dinâmica das relações intergovernamentais no arranjo institucional da Comissão Intergestores Tripartite – CIT do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, no período pós *critical junctures*. Compreendendo as relações intergovernamentais como “veículo de negociação política que produz padrões capazes de colocar grupos com menor poder político em confrontação com outros, cada um na luta para elevar sua posição”¹⁸⁷ (SOUZA, 2002, p. 433-434, tradução nossa), intenta-se apreender as alterações no padrão das relações intergovernamentais por meio de duas dimensões apontadas por Pierson (1995), quais sejam: as formas de representação dos interesses das unidades constituintes no centro da tomada de decisões coletivas (convergências e divergências; as coalizões políticas) e os dilemas na “tomada de decisões conjuntas”. E, por fim, analisar a capacidade política dos colegiados FONSEAS e CONGEMAS na assunção do papel de *vetos players* no processo de mudança disruptiva na gestão do SUAS.

5.1 O ARRANJO INTERFEDERATIVO DA CIT DO SUAS: AS REGRAS DO JOGO

A literatura do neoinstitucionalismo histórico, tal como a desenvolvida por Pierson (1995), traz argumentos de que atributos institucionais do federalismo na interação com outras variáveis políticas em contextos locais são capazes de influenciar interesses, preferências e estratégias dos atores políticos; fazer surgir novos atores institucionais ou *the constituent units of the federation* e deflagrar um conjunto de dilemas na formulação e implementação de políticas públicas associados à necessidade da tomada de decisões compartilhadas na consecução de interesses comuns da nação.

¹⁸⁷ “vehículos de negociación política que producen patrones capaces de colocar grupos con menor poder político en confrontación con otros, cada uno en la lucha para elevar su posición”. (SOUZA, 2002).

No campo das políticas públicas, uma chave de análise relevante consiste na ação do Estado e das instituições estatais voltadas para a consecução das políticas públicas, as quais são moldadas pelo processo de correlação de forças que se estabelece tanto no âmbito das burocracias estatais quanto nos grupos de interesses existentes no interior das instituições. Nesse sentido, Pierson (1996, p. 152) coloca que:

As instituições estabelecem as regras do jogo das lutas políticas – influenciando na formação de identidades de grupo, de preferências políticas e de escolhas de coalizão, bem como promovendo o aumento de poder de alguns grupos, em detrimento de outros. As instituições também afetam a atuação do governo – na medida em que interferem nos recursos administrativos e financeiros que viabilizam as intervenções políticas.

Um desses arranjos federativos com possibilidade direta de impactar o formato da política pública social consiste na Comissão Intergestores Tripartite – CIT do SUAS. Assim como aquela instituída de forma inaugural no SUS, a CIT do SUAS é considerada uma importante inovação no processo de implementação das políticas públicas sociais, as quais demandam níveis de coordenação e cooperação entre os entes federados.

Trata-se de um arranjo que possibilita equacionar a representação dos interesses dos entes subnacionais no processo coletivo de negociação, deliberação e pactuação da política pública (SANO; ABRUCIO, 2013). Se, de um lado, a força de um nível de governo em relação aos demais entes federados pode promover alterações ou até mesmo ruptura no equilíbrio das relações intergovernamentais, de outro, esse arranjo federativo tem a potencialidade de assegurar aos demais entes subnacionais a possibilidade de impedir ou minimizar ações unilaterais por parte de um determinado ente federado (GRIN; RUIZ; CRAVACUORE, 2020).

Disso decorre a essencialidade da CIT do SUAS: o tripé da negociação, consenso e pactuação¹⁸⁸. O arranjo institucional é concebido como uma arena federativa vocacionada aos processos de negociação, administração de conflitos e construção de consensos capazes de promover impactos progressivos ou regressivos na gestão compartilhada da política pública de assistência social. O processo de tomada de decisões coletivas ou a própria ausência delas têm a potencialidade de impactar na política de assistência social, em especial sobre a capacidade de manter

¹⁸⁸ Conforme slogan da CIT veiculado na Rede Suas, na internet e canal do Youtube.

os compromissos anteriormente pactuados; a qualidade das ofertas já implementadas e a própria estabilidade da política pública que requer planejamento a médio e longo prazo.

A ideia de contraposição ou resistência por parte dos entes federados nos espaços interfederativos é desenvolvida por Schnabel (2015) e Bolleyer (2009), com base em estudos empíricos que identificaram no arranjo dos conselhos intergovernamentais, em países europeus, o papel de “salvaguarda federativa”, diante da possibilidade de contribuírem com a própria estabilidade do arranjo federativo ao se contraporem a oportunismos ou unilateralismos levados a efeito por um dos entes federados, via de regra, aquele que detém predomínio do poder normativo ou fiscal na comparação com os demais entes federados. Tais conselhos intergovernamentais atuam como “salvaguarda federativa” diante da capacidade política de reduzir a ascensão do ente federal, em especial no campo da implementação das políticas públicas”

De modo que para a análise da institucionalização da CIT do SUAS, de antemão, é preciso levar em conta a ressalva feita por Silveira (2007, p. 60) quanto à natureza política desse arranjo institucional:

Os espaços do campo socioassistencial configuram-se como *locus* de exercício de poderes que podem sinalizar rearranjos e acomodações das práticas operadoras da política de assistência social ou impulsionar a ampliação do Estado, na perspectiva do direito como mediação fundamental para a superação de uma sociabilidade desigual e opressora e da construção das bases sociais e ideopolíticas de uma sociedade justa e igualitária.

Nesse sentido, há consenso entre estudiosos e operadores da PNAS que o arranjo da CIT constitui um “*locus* estratégico de vocalização das diversas demandas dos gestores estaduais e municipais, configurando campo de defesa política das conquistas e aprimoramento do SUAS” (RAICHELIS *et. al.*, 2019, p. 207).

Enquanto fórum permanente de gestão colegiada, a CIT do SUAS possibilitou a construção de um conjunto normativo concernente às responsabilidades compartilhadas, a tipificação das ofertas, o cofinanciamento público, os recursos humanos, os pactos de aprimoramento da gestão, dentre outros, como forma de evitar o “jogo do empurra” entre os entes federados e assegurar padrões uniformes, em nível nacional e de responsabilidade estatal na gestão da política de assistência social.

O período de adensamento da CIT, que coincide com aquele de formulação e implantação do SUAS (2004 a 2015), foi marcado por um formato democrático e

dialógico nas tomadas de decisões coletivas, ainda que com divergências ou conflitos, mas com capacidade concertada para negociação, consenso e pactuação visando conferir concretude à política de assistência social, em especial a materialização do SUAS. Essa importância é reconhecida pelos gestores que compuseram a CIT. Nesse sentido, os sujeitos de pesquisa que representam o ente federal consignaram que o espaço institucional da CIT:

ENTREVISTADO nº 2: “[...] foi preponderante, essa capacidade de adesão dos entes federados porque não se tinha estruturas, não se tinha equipamentos públicos, não tinha recurso destinado para, era tudo isolado, a nomenclatura;”

O ENTREVISTADO nº 1: “[...] é muito claro ali a gestão compartilhada, a gestão federativa, então a CIT acaba sendo indispensável nessa concertação, nessa pactuação, nesses acordos e num amplo debate que se faz”.

O ENTREVISTADO nº 4: “[...] criada(o) com a intenção de construir um diálogo federativo, realmente de forma participativa e ampla”.

Na qualidade de representante do FONSEAS, o ENTREVISTADO nº 6 relatou

Desde que ela foi criada todo o processo de operacionalização da expansão da rede, dos serviços, de cofinanciamento dos recursos, tudo tem passado historicamente na CIT. Então, é um espaço estratégico que nós temos a representação dos municípios, dos Estados e da União, dos gestores das três instâncias. Então cada um com o seu olhar a partir da sua realidade.

E o representante do CONGEMAS, ENTREVISTADO nº 7 compreende que “[...] a CIT é uma ferramenta democrática extremamente importante. O formato dela de pensar, das pactuações a nível nacional, precisa dos três entes federados para acontecer, ela mostra uma construção coletiva.”

Dada a institucionalidade da CIT do SUAS, uma das formas de avaliar as mudanças no padrão das relações intergovernamentais no campo da política da assistência social e, por consequência, no arranjo do federalismo brasileiro, reside na análise do conjunto das regras e procedimentos de operacionalização da CIT. Tal análise pode ser levada a efeito por meio das dimensões afetas à publicidade, à periodicidade, à representatividade, ao caráter das decisões tomadas, sem descuidar da própria pactuação ou da ausência dela que foi abordada no capítulo 3. Tais aspectos organizacionais têm o condão de revelar determinados níveis de “densidade

democrática”¹⁸⁹ (MACHADO, 2008) aferidos nos processos de negociação, deliberação e consenso relacionados à gestão compartilhada do SUAS.

5.1.1 Aspectos operacionais da CIT: publicidade, periodicidade, representativa, pautas e Câmaras Técnicas

De antemão é preciso observar que a estrutura organizacional da CIT é composta pelo plenário com representantes dos três entes federados; pelas Câmaras Técnicas de caráter temporário e pela Secretaria Executiva, de caráter permanente e sob responsabilidade do ente federal.

No tocante à publicização da CIT, a primeira observação a ser feita reside na não observância da publicidade ampla de sua agenda e deliberações. É sabido que no campo das políticas públicas a publicidade é um princípio constitucional de observância obrigatória pelos gestores no exercício da competência administrativa (artigo 37 da CF/1988). Tal obrigatoriedade funda-se na possibilidade, a um só tempo, de exercício do controle da legalidade e do conteúdo das decisões administrativas.

No período de 2016 a 2019, o calendário das reuniões da CIT, as respectivas pautas, os resumos executivos, o material técnico apresentado nas reuniões para subsidiar os debates e os informes dos respectivos entes federados foram publicizados na página da internet do “Blog Suas”, sob responsabilidade do gestor federal. Tal publicidade deixou de ser realizada a partir da 171ª CIT, no ano de 2019. Desde então, não há divulgação das informações relacionadas à CIT do SUAS, por parte do Ministério da Cidadania, nesse site ou em qualquer outro meio de comunicação oficial, dificultando o conhecimento das questões afetas à CIT do SUAS.

Em razão da pandemia da Covid-19 e da alteração normativa levada a efeito pelo Decreto nº 10.009/2019 (BRASIL, 2019) restou autorizada a realização das reuniões da CIT por meio de videoconferência. As mesmas passaram a ser transmitidas no canal do SUAS na plataforma do Youtube. O papel de informar a data da realização da CIT, assim como os temas de pauta e convocação dos demais gestores e operadores da política para acompanharem os trabalhos da CIT foi assumido pelos colegiados do FONSEAS e CONGEMAS nas respectivas redes

¹⁸⁹ Segundo Machado (2018), atributos como a representatividade, a transparência, a contenção e equalização de poder, além de instrumentos punitivos em razão do descumprimento dos pactos firmados deveriam ser incorporados no rol das arenas federativas.

sociais. O CONGEMAS passou a veicular na sua página oficial (www.congemas.org.br), no formato de notícia, uma síntese do resultado da CIT, com link de acesso aos documentos e materiais apresentados na reunião¹⁹⁰.

O ENTREVISTADO nº 6 narra a importância da participação dos operadores da política nas reuniões da CIT do SUAS, quando as mesmas eram realizadas de forma presencial:

A sala da SNAS ficava lotada porque tinha gestores e mais gestores que queriam acompanhar, que queriam ter domínio das coisas, da evolução das pactuações e hoje fica mais restrito.

Certamente, a ausência de publicidade prévia quanto à realização da CIT e, posteriormente, quanto ao resultado dos temas debatidos traz dificuldades aos operadores e técnicos da política para inteirar-se dos processos decisórios relacionadas à gestão da política.

Cumpra observar, ainda, que o Decreto nº 10.009/2019 trouxe expressa vedação da divulgação das discussões em curso na CIT e nas Câmaras Técnicas, sem prévia anuência do Ministério da Cidadania, a despeito das reuniões da CIT terem o caráter público de acesso.

No que diz respeito à periodicidade das reuniões, extrai-se da sequência das atas da CIT do SUAS que houve uma interferência do governo Bolsonaro, no uso do seu “poder de agenda assimétrico” (MACHADO; PALOTTI, 2018), para a não convocatória das reuniões da CIT. Em 2016 foram realizadas 8 reuniões da CIT do SUAS. Em 2017 foram 6 reuniões e no ano de 2018 realizou-se 8 reuniões. Em 2019 foram realizadas apenas 4 reuniões. Vale mencionar que, em 28 de julho de 2019, a CIT foi extinta por força do Decreto nº 9.759/2019 (BRASIL, 2019) que determinou o fechamento de diversos colegiados e espaços de controle social. A CIT foi recriada com a edição do Decreto nº 10.009, de 5 de setembro de 2019 (BRASIL, 2019). Em dezembro de 2019, realizou-a 1ª reunião ordinária com a recriação da CIT.

No ano de 2020, em razão do quadro pandêmico, as reuniões foram suspensas entre março e maio de 2020 e retomadas virtualmente no mês de junho de 2020¹⁹¹. Esta foi considerada a reunião mais longa da história da CIT, com

¹⁹⁰ A título de exemplo, por ocasião da 169ª. CIT, o CONGEMAS veiculou na sua página da internet, a notícia intitulada: “19ª. Reunião Ordinária da Comissão Intergestores Tripartite – CIT”, contendo link de acesso aos documentos. (CONGEMAS, 2019).

¹⁹¹ A partir da 3ª reunião ordinária da CIT, ocorrida em 17 de junho de 2020, procedeu-se à observação direta não-participante das reuniões transmitidas online pelo canal do Youtube, o que possibilitou o

aproximadamente nove horas de duração. Ao longo do ano foram realizadas 4 reuniões da CIT.

No ano de 2021, a primeira reunião extraordinária agendada para 27 de janeiro foi cancelada por falta de quórum do FONSEAS; a despeito do pedido do CONGEMAS para prosseguimento da reunião com o propósito de discutirem assuntos que não exigiam a pactuação dos entes federados, o que restou negado pela SNAS. A reunião agendada para fevereiro de 2021 também foi cancelada por falta de quórum. E foram retomadas em 02 de junho de 2021 com a realização de 4 reuniões naquele ano. Desde setembro de 2021, os representantes dos colegiados FONSEAS e CONGEMAS retomaram a sistemática de preparação técnica para a reunião da CIT, interrompida em razão da pandemia. Por ocasião da realização da 11ª CIT, em 01/12/2021 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2021a), houve a retomada da participação presencial de parte dos integrantes da CIT, com transmissão online.

No ano de 2022 foram realizadas 4 reuniões até outubro de 2022, quando ocorreu o cancelamento da 16ª CIT, no contexto do processo eleitoral para a Presidência da República.

O Decreto nº 10.009/2019 também promoveu alterações quanto à periodicidade das reuniões que passaram ser bimestrais. Anteriormente à gestão do governo Bolsonaro, as reuniões da CIT tinham duração de dois dias, nos períodos matutino e vespertino. Com a retomada das reuniões no período da pandemia, as mesmas foram centralizadas num único dia, nos períodos matutino e vespertino. No ano de 2022, as reuniões foram agendadas apenas para o período matutino, com a fixação de tempo máximo de fala para cada participante.

Nesse sentido, extrai-se da ata da 171ª CIT, realizada em 2019 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2019b), que o Coordenador da CIT propôs a racionalização das reuniões da CIT, com a duração de um dia e meio e encontros bimestrais, intercaladas com reuniões de Câmaras Técnicas a serem constituídas sobre temas específicos. A ideia do governo federal era de que as discussões sobre o formato da gestão da política ocorressem no espaço das Câmaras Técnicas. Tal proposta foi rechaçada pelos representantes dos colegiados. O

acompanhamento em tempo real das discussões e deliberadas por dezenas de operadores da política em suas respectivas localidades.

representante do CONGEMAS advertiu que o SUAS estava numa fase de aprimoramento da qualidade da gestão e do provimento de serviços e benefícios e que a regularidade das reuniões da CIT assegurava a própria materialização do pacto federativo, enquanto espaço institucional que gera corresponsabilidade e fortalece o pacto federativo. Contudo, ao final da reunião, restou pactuada a periodicidade bimestral.

Na sequência, o representante do FONSEAS, por ocasião da 2ª reunião da CIT, em 12/02/2020 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020), advertiu aos presentes que sequer o acordo das reuniões mensais das Câmaras Técnicas para aprofundamento dos temas pendentes estava sendo cumprido pelo governo federal.

Desde a recriação da CIT, em 2019, os representantes do CONGEMAS e do FONSEAS solicitavam a retomada dos encontros mensais para discussão dos temas de pautas represados, não tendo sido atendidos nos reiterados pedidos. O tema da periodicidade foi debatido na 3ª CIT (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020a, linhas 338-346), realizada em 17/06/2020, com a então Presidenta do CONGEMAS, arrazoando aos presentes que:

Vamos lá, Secretário, ela foi proposta para ser bimestral entretanto, em face da situação que a gente se encontra, a bimestralidade já não atende mais a gente, já não atendia anteriormente à pandemia, porque ficava acumulada muita pauta represada, esse era um dos pontos que a gente teve a última reunião em fevereiro, que já vinha também trazendo essa discussão. Entretanto, como tudo tem que ser muito rápido, tudo tem que ser muito ágil, não estamos conseguindo contribuir em nada das pactuações que o SUAS está fazendo ao longo desse processo, muito especial agora a partir do mês de março. Então a gente está sabendo junto com a imprensa o que está sendo pactuado no SUAS, até para que a gente possa ter mais campo de discussão, pactuado não, que está sendo decidido. A gente entende que era interessante retornar à CIT mensal.

O mesmo entendimento foi reiterado pela então Presidenta do FONSEAS (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020a, linhas 347-354):

(...) nós conseguiríamos, retornando mensal, suprir também nós não realizamos nesse primeiro semestre. Então a gente supriria as discussões e também reforço que, dado o montante de ações que nós temos represados, e pela complexidade do processo que a gente tem passado agora com a pandemia. Então são muitas tomadas de decisão que a gente já estava deixando de pactuar, dada a periodicidade de 2 em 2 meses e que a gente precisa realmente retomar para que a gente não termine este ano com um montante triplicado dos assuntos a serem discutidos e pactuados.

A despeito das pautas represadas, da ausência de pactuações e da situação emergencial da pandemia prevaleceu a determinação contida no Decreto nº 10.009/2019 com a realização das reuniões ordinárias bimestralmente e convocatórias de reuniões extraordinárias de forma intercalada. Na visão dos representantes dos colegiados, tal como narrado pelo ENTREVISTADO nº 5, percebe-se como “descaso a questão das realizações das reuniões da CIT, uma não valorização dos espaços”.

No tocante à representatividade dos entes federados, tal como abordado no Capítulo 3, a CIT do SUAS foi reconhecida legalmente como instância de pactuação interfederativa dos aspectos operacionais da gestão do SUAS, nos termos do Decreto nº 10.009/2019 e alterações. É composta por 5 representantes do governo federal, indicados pelo Ministro de Estado da Cidadania, dentre os quais um ocupa o cargo de Coordenador; 5 representantes dos Estados e Distrito Federal, indicados pelo FONSEAS e 5 representantes dos municípios indicados pelo CONGEMAS. Todos os representantes dos entes subnacionais são gestores da política pública, ou seja, ocupam as respectivas pastas setoriais nos seus níveis de governo. O quórum para instalação da CIT é de maioria simples e para pactuação de unanimidade.

Nos termos do artigo 3º da Resolução da CIT nº 05, de 9 de maio de 2002 (BRASIL, COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2002), que trata do regimento interno da CIT do SUAS, as indicações dos titulares e dos suplentes do FONSEAS e CONGEMAS devem incluir representantes das regiões do país.

Historicamente, desde a constituição da CIT, nos idos de 1998, a Coordenação dos trabalhos esteve a cargo do/a Secretário/a Nacional da Assistência Social ocupado por gestores com tradição na política de Assistência Social. No governo Bolsonaro, a coordenação dos trabalhos foi assumida pelo Secretário Especial da Secretaria de Desenvolvimento Social e, na sequência, pelo Secretário-Adjunto, em cuja estrutura organizacional está subordinada à Secretaria Nacional de Assistência Social. Ambas as Secretarias passaram a integrar o Ministério da Cidadania, resultado da fusão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério da Cultura e do Esporte. A Coordenação dos trabalhos por operadores sem histórico de atuação na PNAS, por vezes, comprometeu o próprio processo de negociação e pactuação no âmbito da CIT.

Por meio dos registros das atas da CIT e das entrevistas coletadas, apreende-se que no início do governo Bolsonaro houve uma tentativa de direcionamento político

e estratégico da CIT com a indicação do então Secretário Especial de Desenvolvimento Social para a coordenação dos trabalhos da CIT. Por ocasião da realização da 170ª CIT, o Secretário Especial afirmou aos representantes dos colegiados que o ambiente político era outro naquele momento e, por decorrência, o ambiente da CIT também precisaria mudar no sentido de que as reuniões deveriam ser mais produtivas, com os presentes discutindo os temas centrais da pauta aprovada. No papel de Coordenador da CIT, o Secretário Especial fez referência à CIT como uma reunião de “secos e molhados”, numa tentativa de deslegitimar o espaço de negociação, de exposição das demandas dos entes subnacionais e busca por consensos na gestão da política.

No ano de 2020, as reuniões foram presididas pelo Secretário-Adjunto da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social; funcionário de carreira do Ministério do Trabalho e Emprego, igualmente sem ligação com a trajetória da PNAS. Por meio da observação direta não-participante das reuniões ordinárias da CIT, transmitidas de forma online pelo canal do Youtube, bem como das entrevistas coletadas ao longo de 2021, foi possível apreender a tentativa do governo federal de atribuir um caráter gerencial na condução da CIT, com narrativas do Coordenador da CIT que evidenciam a falta de valorização do espaço de negociação e pactuação, intrinsecamente ligadas à política econômica e de ajuste fiscal do governo federal.

Tal situação foi revertida, parcialmente, em junho de 2021, quando da realização da 8ª CIT (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2021), cuja coordenação esteve a cargo da nova Secretária Nacional de Assistência Social, com tradição na política de assistência social.

Quanto às pautas das reuniões da CIT, como destacam Grin; Bergues; Abrucio (2020, p. 191, tradução nossa), no contexto das arenas federativas dos sistemas de políticas públicas, uma agenda é considerada apropriada “quando há compromisso governamental para gerar acordo sobre os temas”¹⁹² da política pública. No tocante à CIT do SUAS, a agenda pode ser estruturada sob três possibilidades de deliberações: a) quando há apresentações ou informes concernentes a temas específicos da gestão da política ou relacionados à atuação dos colegiados; b) com apresentações de temas para constituição de Câmaras Temáticas ou para futura

¹⁹² “cuando hay compromiso gubernamental para generar acuerdo sobre estos temas”. (GRIN; BERGUES; ABRUCIO, 2020).

pactuação e c) com apresentações de temas visando à pactuação pelos gestores, por meio do consenso.

Os dados coletados, em especial a observação direta não-participante e as entrevistas, indicam que o ente federal tem um poder proponente de agenda relevante, não obstante os demais entes subnacionais busquem entabular esforços para a inserção de temas que entendam importantes ou tenham algum tipo de impacto na gestão da política nos seus respectivos níveis de governo.

A agenda ou a pauta da CIT – tal como denominado pelos entrevistados -, tornou-se uma questão relevante na operacionalização dessa arena federativa e alvo de constante questionamentos por parte dos representantes dos colegiados. À medida que se adensava o processo de implantação do SUAS e aumentavam os esforços de negociação, deliberação e consenso no âmbito da CIT do SUAS, restou acordado entre os participantes que a SNAS enviaria a pauta das reuniões, com antecedência, para possibilitar a análise e preparação técnica por parte dos colegiados.

Nos termos do artigo 10 da Resolução da CIT nº 05, de 9 de maio de 2002 (BRASIL, COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2002), a versão preliminar da pauta de reunião da CIT deve ser elaborada pela Secretaria Técnica da CIT, sob responsabilidade do ente federal, mediante sugestões das instâncias colegiadas que compõem o plenário. A versão final deve ser aprovada pelo Coordenador da CIT e encaminhada a todos os integrantes da CIT, com antecedência de cinco dias. Na abertura de cada reunião da CIT, após verificada a existência do quórum suficiente para instalação, procede-se à leitura, eventuais ajustes e aprovação da pauta da reunião.

Houve expressa consignação de pedido de observância do prazo de envio das pautas, por parte dos colegiados, nas atas das CIT: 154ª de 01/03/2017; 155ª de 03/05/2017; 157ª de 5/07/2017; 162ª de 21/03/2018; 163ª de 18/04/2018; 170ª de 2019 e 4ª de 10/07/2020.

Nesse sentido, extrai-se da ata da 170ª CIT, realizada em 2019, a ponderação feita pela então presidenta do CONGEMAS quanto à necessidade do envio prévio da pauta para a preparação técnica dos gestores (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2019a, p. 12):

A CIT é uma luta de vários segmentos, com três instâncias pactuando a política para o país inteiro; necessário envio da pauta com antecedência para trabalhar, discutir e trazer soluções; há várias pautas reprimidas; (...) pauta

divulgada com antecedência permite a preparação e discussão para trazer os temas mais estruturados.

Para além da questão do não envio prévio das pautas das reuniões e, por consequência, dos obstáculos colocados à preparação técnica por parte dos colegiados, outra nuance consiste na tentativa de eliminação das controvérsias de carácter político - em sua maioria representadas pela temática do orçamento – com a inserção de determinados temas na pauta da CIT na condição de “informes”, ou seja, não possibilitam deliberação e pactuação. De modo que, sobretudo a partir do governo de Bolsonaro, a definição da agenda da CIT do SUAS passa a ser operacionalizada com ações do governo federal voltadas para a retirada do carácter democrático e ampliado de deliberação e pactuação da gestão da política de assistência social, característicos de um processo de desconstrução institucional.

Também o ENTREVISTADO nº 8 coloca de forma enfática que:

[...] após 13 de maio de 2016 o que se observa é: mantém essas instâncias mas esvazia elas politicamente, o que significa isso? Os que estão lá não tem a capacidade de tomar decisões e isso não gera pacto, não tem mais financiamento, enfim, os debates não se traduzem em confiança porque o pacto federativo se embasa na relação de confiança entre os entes que se perdeu ao longo dos últimos anos, perdeu-se a confiança porque o pacto entre as representações das três esferas do governo rompeu; [...] Então nós criamos os consensos e os municípios assumiram a responsabilidade ancorado nos acordos, nos consensos e aí chega um governo que diz assim: esquece tudo o que nós pactuamos porque agora a direção é outra.

Já no que diz respeito à instituição das Câmaras Técnicas trata-se de um tema que faz parte da trajetória de institucionalização da própria CIT. Na atualidade, nos termos do artigo 6º. do Decreto nº 10.009/2019 (BRASIL, 2019), as Câmaras Técnicas serão constituídas por deliberação na CIT e terão carácter temporário, com duração não superior a um ano; integradas por até cinco membros e limitadas a três Câmaras Técnicas em funcionamento simultâneo.

O arranjo das Câmaras Técnicas visa o aprofundamento teórico e normativo das questões relacionadas à gestão da política para posterior apresentação e deliberação pelo plenário da CIT. Segundo extrai-se das atas da CIT e das entrevistas coletadas, a constituição de uma Câmara Técnica pode decorrer da constatação por parte dos gestores acerca da necessidade de aprofundamento teórico ou do levantamento de subsídios técnicos correspondentes às realidades e experiências locais para a construção de normativas, de forma prévia à deliberação e pactuação

na CIT. Tem como objetivo a construção de subsídios para o desenvolvimento dos trabalhos na CIT. Nesse sentido, aprova-se a criação da Câmara Técnica na CIT, com a possibilidade de cada ente federado indicar os seus membros integrantes. O resultado do trabalho é apresentado em reunião da CIT para deliberação e pactuação, se for o caso.

Há, ainda, outra possibilidade de constituição de uma Câmara Técnica: por meio da divergência. Segundo relato do ENTREVISTADO nº 1 “em razão das divergências uma câmara técnica pode ser criada para aprofundar aquele assunto, para conversar, para ver melhor e para depois levar de um modo que se busque e se alcance o consenso.”

No Pedido de Acesso à informação, registrado sob o NUP 71003.003818/2022-16, a Secretaria Nacional de Assistência Social informou que foram instituídas a Câmara Técnica de Articulação e Monitoramento do Orçamento da Assistência Social, no ano de 2021, com o objetivo de identificar, acompanhar e analisar o contexto orçamentário e seus impactos na Política de Assistência Social. E a Câmara Técnica de Benefícios da Assistência Social com o objetivo de analisar e debater a operacionalização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Auxílio-Inclusão previstos na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a partir das alterações promovidas pela Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021.

No tocante à Câmara Técnica de Articulação e Monitoramento da Assistência Social, extrai-se da ata da 5ª CIT (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020b, linhas 1569-1575), realizada em 12/08/2020, a proposta da retomada dos trabalhos técnicos do tema que concentrava a maior divergência no andamento da CIT. Segundo a Secretária Nacional da Assistência Social, à época:

[...] Nós já tínhamos conversado a respeito da necessidade de discutir a portaria 2362 dentro da Câmara técnica, revogar a portaria e já disse, a portaria não aumenta e nem reduz recursos, no entanto, ela traz um limite, se eu não tenho na lei uma previsão de gasto, eu não posso fazer o gasto. Então a gente vai ter que encontrar uma outra solução, a CIT vai propor qual é a solução? Não tendo o limite orçamentário. Vamos para a Câmara encontrar a solução, estamos dispostos ao qual é a proposta. Então isso virá para a Câmara técnica, nossa Câmara é 22 de julho.

No ano de 2022 foram instituídas a Câmara Técnica de Aperfeiçoamento do CapacitaSUAS, com objetivo de identificar, analisar e debater as necessidades de aperfeiçoamento do CapacitaSUAS, para a proposição de medida que busquem

agilizar a execução do programa. E a Câmara Técnica de Avaliação e Proposição do Novo Pacto de Aprimoramento do SUAS, gestão Municipal e Estadual, com objeto de avaliar e propor um novo Pacto de Aprimoramento do SUAS, gestão Estadual e Municipal.

E, por fim, para além da abordagem sobre o histórico de pactuação na CIT do SUAS, tal como desenvolvido no Capítulo 3, importa ressaltar que o processo decisório na CIT ocorre por meio do mecanismo de consenso dos entes federados. A nota característica da consensualidade assegura a assimetria, ainda que formal, dos poderes dos entes federados.

Apesar de estudos teóricos apontarem o problema da “armadilha da decisão conjunta”¹⁹³ (SCHARPF, 1988) ou dos estrangimentos no processo decisório das políticas públicas (PIERSON, 1995), o resgate histórico de pactuações no âmbito da CIT do SUAS, em especial na primeira década de implantação do sistema, evidencia justamente o contrário. O arranjo da arena interfederativa da CIT não se constituiu como empecilho para a construção e implantação do SUAS nos moldes de um sistema público, nacional, com padrões similares na oferta e garantia das prestações socioassistenciais tipificadas. Nesse sentido, o ENTREVISTADO nº 2 traz a síntese desse período no âmbito da CIT:

Evidentemente que elas (reuniões) eram permeadas por disputas políticas, a política é a arte da negociação, a arte da argumentação, mas também por disputas partidárias porque você estava num espaço que tinha uma liderança no âmbito federal e alguns Estados que se colocam sempre no contraponto (...) mas isso não impediu a construção do sistema e isso era verbalizado.

Tal período foi representativo de um relativo alinhamento dos níveis de governo para o processo de tomada de decisão sobre o formato e a implementação do sistema. O ENTREVISTADO nº 2 traz o relato da sistemática de pactuação na CIT, no contexto de implantação do SUAS:

A gente trazia o estudo técnico e apresentava, se discutia, colhia todas as sugestões e marcava para a reunião seguinte a deliberação, a pactuação, porque na CIT o voto tem que ser consenso, a gente tinha que chegar nesse acordo. Por exemplo, o reordenamento do serviço de convivência nós levamos uns três meses para chegar num acordo, as sugestões apareciam, cada um se recolhia de novo com suas representações para discutir até onde

¹⁹³ Segundo o desenvolvimento teórico da “armadilha da decisão conjunta”, aplicada nos arranjos institucionais de decisões conjuntas em funcionamento na União Europeia, a descentralização de políticas públicas acompanhada da necessidade de consenso entre os membros dos níveis de governo, as ações do governo central estariam restringidas pela aceitação dos governos subnacionais.

eles iriam abrir mão; o governo federal discutia até onde poderia se comprometer e se responsabilizar.

Esse processo decisório no âmbito da CIT do SUAS foi alterado após a implantação do regime de ajuste fiscal e, de forma recrudescedora, no governo Bolsonaro, sob o viés de deslegitimação do processo coletivo decisório com o abandono do processo dialógico, negocial e consensuado por medidas autocráticas por parte do governo federal, valendo-se de sua *policy decision-making*. A fala do ENTREVISTADO nº 6 registra exatamente esse processo:

É resgatar o pacto federativo, esse espaço de pactuação ele não pode continuar sendo um espaço para a gente ir lá falar e falar e não pactuar. Nós temos que resgatar a essência da CIT, para que é que ela serve? Porque ela existe? E ai tentar construir junto.

Assim, é possível apreender um conjunto de medidas adotadas para o esvaziamento da CIT como a fixação de reuniões bimestrais com tempo delimitado para as falas dos representantes dos colegiados; negativa de inclusão de temas específicos na pauta ou a inclusão de temas sensíveis na condição de Informes; afirmações por parte dos representantes do governo federal de que os debates na CIT eram políticos, fora da realidade e de que faziam “todo mundo perder tempo”, na visão do então Secretário-Adjunto do Ministério da Cidadania (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020b, 5ª CIT).

Todos os aspectos operacionais da CIT, acima narrados, evidenciam um forte processo de deslegitimação do espaço interfederativo de deliberação, negociação e consenso. A institucionalidade da CIT passa a ser tensionada pelas decisões unilaterais do governo federal, pela ausência de pactuação e, sobretudo, pelo abandono à ideia de integração nacional com cooperação na gestão compartilhada do sistema público.

5.2 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO ÂMBITO DA CIT DO SUAS

É também do neoinstitucionalismo histórico a importância conferida às relações intergovernamentais dos entes federados ou “unidades constituintes” (PIERSON, 1995) que detêm autonomia para definir as próprias políticas públicas ou capacidade de influenciar o formato das políticas públicas propostas pelo governo central. De modo que, tal como colocam Elazar (1987) e Pierson (1995), a autonomia

e a interdependência dos entes federados constituem dois aspectos intrínsecos ao arranjo do federalismo que devem ser mantidos na sua inter-relação com as políticas públicas. E, para tanto, os arranjos entre os níveis de governo são construídos no bojo das relações intergovernamentais compreendidas como “um importante corpo de atividades ou interações ocorrendo entre unidades governamentais de todos os tipos e níveis dentro do sistema federal”¹⁹⁴ (ELAZAR, 1987, p. 50, tradução nossa). De modo que a análise das relações intergovernamentais volta-se para compreender os instrumentos reais e cotidianos de interação entre os entes governamentais, cujas formas de articulação têm a capacidade de moldar a formulação, implementação e manutenção das políticas públicas, em termos progressivos ou regressivos.

Podemos argumentar que os capítulos anteriores, pautados numa análise diacrônica dos períodos que representaram a construção histórico-institucional da PNAS, instrumentalizada pelo SUAS - em especial de 2005 a 2015-, e a reconfiguração do sistema a partir de 2016, evidenciam um processo acentuado de reformulação do arranjo do federalismo (de caráter cooperativo para coercivo) e da gestão das políticas públicas, dentre elas a Assistência Social (abandono da coordenação e desresponsabilização), com severos impactos nas relações intergovernamentais.

Uma das possibilidades de análise desses impactos no campo das relações intergovernamentais consiste na forma de representação dos interesses das “unidades constituintes” para influenciar as decisões políticas de cunho nacional, tal como sustentado por Pierson (1995). É o que se busca apreender no arranjo institucional da CIT do SUAS, sob o aspecto da interação entre os entes federados; as possibilidades de convergências e divergências e as articulações entre as esferas de governo nos processos de tomadas de decisões coletivas.

5.2.1 As relações intergovernamentais na esfera da CIT: a questão orçamentária como tema central na rota de colisão

A questão do orçamento federal, em especial a redução dos recursos orçamentários, a irregularidade nos repasses automáticos e o estabelecimento de critérios de priorização dos repasses por parte do governo federal, tornou-se pauta

¹⁹⁴ “an important body of activities or interactions occurring between governmental units of all types and levels within the federal system”. (ELAZAR, 1987).

permanente nas reuniões da CIT, em especial após a implantação do regime fiscal de austeridade. Essa temática priorizou as discussões na CIT fazendo com que as relações intergovernamentais fossem pautadas por intensos e prolongados debates entre os níveis de governo.

Num sistema público nacional, com responsabilidades comuns e compartilhadas, inclusive orçamentária, o cofinanciamento pelos três níveis de governo foi alvo de negociações e pactuações desde a implantação do SUAS. No início, havia uma cobrança por parte do governo federal e dos entes municipais de maior assunção da responsabilidade administrativa e de cofinanciamento por parte dos estados-membros. Pela visão do ente federal, o ENTREVISTADO nº 3 relembra que: “Então muitas das vezes os pactos furavam porque a nível dos Estados, os secretários não conseguiam fazer aquela política florescer.”

Também o ENTREVISTADO nº 2 relata que “Os Estados tinham muita dificuldade de se comprometer porque o Estado acabou ficando num limbo”.

Pela ótica dos representantes dos entes municipais, o ENTREVISTADO nº 8 afirma que:

A gente conseguiu avançar em alguns Estados, mas não em todos, até hoje, porque tem Estado que deixa muito a desejar na sua corresponsabilidade. [...] os municípios sempre se posicionando para que os Estados assumissem a sua corresponsabilidade.

Por fim, como pondera o ENTREVISTADO nº 1 “[...] há um campo de divergências entre estados e municípios na CIT, vai ter sempre, por causa da insuficiência do cofinanciamento ou da participação do estado ou da ausência dele.”

Esse tensionamento em relação ao papel dos Estados no cofinanciamento e na gestão compartilhada da política permaneceu por longos anos. Extrai-se da ata da 5ª CIT (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020b, linhas 1522-1528), realizada em 12/08/2020, as ponderações feitas pela então Coordenadora em relação ao tema do cofinanciamento pelos demais entes federados:

[...] todos aqui compreendem qual é o orçamento da união especificamente que é o que nós estamos discutindo aqui, mas só lembrando que a gente estabeleceu uma pauta permanente de orçamento e eu queria destacar que a gente pudesse trazer também informações sobre o orçamento dos estados na reunião da CIT, a CIT não é um espaço só para que a união venha esclarecer outras informações acho que era importante a gente também poder trazer monitoramento do ponto de vista dos estados e dos municípios, porque a gente está falando aqui da sustentação de um sistema federativo.

Também o ENTREVISTADO nº 8 ponderou que:

[...] nós tínhamos um governo federal forte, nós tínhamos um CONGEMAS que queria uma ruptura, os municípios estavam ali pressionando, nós temos o financiamento do governo federal, agora nós precisamos do Estado também, então a disputa com o FONSEAS também fica muito acirrado por causa da responsabilidade dos Estados para com a Assistência Social, pela ausência do Estado.

No entanto, com o adensamento do processo de desfinanciamento e subfinanciamento federal da política de assistência social, inclusive com o abandono do principal instrumento de indução à gestão do sistema – o IGD/SUAS -, os debates tornam-se mais tensos e focalizados no papel do governo federal. Como coloca Jaccoud (2020b), os efeitos da EC nº 95/2016 na política de assistência social podem ser aferidos pelo desfinanciamento dos recursos não obrigatórios, como aqueles direcionados aos serviços socioassistenciais e pela progressiva desconstrução das ofertas do sistema. Ambas as dimensões atuam para afetar a institucionalidade e o arranjo federativo do SUAS na medida que o sistema prescinde da “responsabilidade dos três níveis de governo no financiamento, garantindo a estabilidade do gasto e regularidade das transferências intergovernamentais” (JACCOUD, 2020b, p. 480).

Um dos momentos emblemáticos envolvendo a questão orçamentária, no âmbito da CIT, é representado pelas falas dos gestores quanto ao processo autocrático de edição da Portaria nº 2.362/2019. Extraí-se da ata da 3ª CIT, realizada em 17 de junho de 2020, o posicionamento do CONGEMAS, de forma alinhada ao FONSEAS (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020a, linhas 1916-1928):

enquanto a portaria estava sendo redigida, nós estávamos no momento de incidência política junto com o Ministério, FONSEAS, CONGEMAS tentando garantir a questão dos recursos para o Sistema Único de Assistência Social, é isso que nos incomoda tão profundamente que a gente estava lá junto tentando construir a questão do orçamento regular, estava discutindo ainda a questão da pandemia naquele momento e aí estava tendo essa confecção dessa portaria que não teve processo de discussão nenhum. Então o que eu queria era reforçar isso e nós somos acostumados a fazer a defesa de recursos para essa área, o que a gente gostaria muito é que, além dos Secretários estaduais, além dos Secretários municipais, que também o Ministério da Cidadania e todas as Secretarias juntassem com os gestores na esfera nacional que tem que também juntassem com a gente na defesa da questão dos recursos para a gente poder realmente estarmos emanados, estamos de mãos juntas construindo as coisas para frente. É porque em cada esfera administrativa precisamos ter defensores do Sistema Único de Assistência Social.

A partir de então registra-se um acúmulo de manifestações contrárias à edição da Portaria nº 2.362/2019 e os seus efeitos na gestão do SUAS. Na ata da 2ª CIT, realizada em 12/02/2020, consignou-se as manifestações dos representantes dos colegiados. O então Vice-Presidente do CONGEMAS arguiu que:

Uma das questões que a gente já trabalhou exaustivamente, acho que o começo desse ano foi a portaria 2362, a aplicação dessa portaria e sabemos que para a construção dessa portaria, a Secretaria teve toda uma orientação do tribunal de contas. No entanto, nós ainda temos indagação, porque assim, a execução que foi feita pelo município e por estados levando em consideração um recurso que estaria presente para a execução desses serviços dentro de município e estado, da nossa parte foi feito. E nós firmamos um compromisso, firmamos um trabalho em cima de um valor que seria, então, repassado para as duas instâncias. Com a entrada da portaria, nós ficamos e estamos até agora e essa é uma reivindicação que o FONSEAS e CONGEMAS fazem da revogação dessa portaria. Como isso vai ser feito, quais... E isso realmente eu acho que tem uma discussão muito ampla para ser feita, mas o que nós gostaríamos de chamar a atenção é o efeito que essa portaria trouxe para estados e municípios. Os efeitos estão presentes, hoje nós não discutimos só Auxílio Emergencial, nós discutimos uma defasagem no orçamento que nós já tínhamos em 2018 e 2019, o agravamento que essa portaria trouxe para estados e, principalmente, municípios que têm a tarefa de executar lá na ponta todos os serviços do Sistema Único de Assistência Social que não pararam, que não fecharam as portas, que não pararam de atender a população. Então os efeitos dessa portaria, elas continuam para quem executa. (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020, linhas 1335-1348).

Os representantes do FONSEAS também manifestaram-se nos termos seguintes:

A portaria vem reduzir esses recursos, já são tão poucos que a gente não consegue fazer uma logística para chegar nas pessoas e levar os serviços para assistência. A gente tem dificuldade, porque as nossas comunidades, elas são, além de serem distantes, elas têm as casas são bem em uma região muito complexa, distante, tem que fazer visita porto a porto. E o recurso que nós temos recebido da Assistência Social, ele não atende à necessidade do gestor na região, na região norte como um todo. Nós estamos hoje passando por muitas dificuldades, também concordo que o recurso extraordinário, ele foi muito bom, veio somar, mas nós temos a ausência do recurso ordinário. Se nós tivéssemos com o recurso ordinário regular, nós teríamos sim o recurso extraordinário que estaremos ajudando na pandemia. Nós temos desenvolvido estratégias para atender a população assim, da melhor forma possível, mas a gente tem sentido muita dificuldade para chegar até essa população, a população que não tem Internet, população que não tem celular, que tem dificuldade para acessar determinados serviços, determinados benefícios. Então a nossa ação aqui no estado do Amazonas é muito específica, ela é muito diferenciada, nós precisamos de um cofinanciamento diferenciado para essa região. A pandemia tem nos evidenciado isso, ela tem mostrado o quanto nós precisamos ampliar esse serviço, o quanto o SUAS tem sido importante na vida dessas pessoas que não têm acesso à nem sequer aí em um centro urbano, eles ficam lá esperando a moça do CRAS passar como eles dizem para atualizar o cadastro, para fazer visita sobre o BPC. (...) Então a gente precisa ter esse olhar diferenciado, o

cofinanciamento federal, ele precisa ser regular, nós temos tido muita dificuldade para chegar a essas pessoas. O que chegou nos municípios foi bem-vindo, mas não atendeu, principalmente, para estender esse serviço até as comunidades indígenas. O SUAS não consegue chegar, da forma que está ele não consegue chegar nas comunidades indígenas, nós precisamos fortalecer esse cofinanciamento, nós precisamos ter esse olhar diferenciado para que nós possamos chegar a essas pessoas. Nós não temos hoje alguns municípios, algumas comunidades onde enterrar seus mortos, porque os cemitérios são submersos isso encarece a nossa logística de traslado, nós temos que transportar de um município para o outro e isso vai encarecendo cada vez mais os nossos benefícios eventuais. (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020, linhas 2127-2152).

Outros gestores estaduais e municipais presentes na reunião¹⁹⁵ posicionaram-se sobre os efeitos da Portaria nº 2.362/2019 na gestão do SUAS:

Compreendeu que a Portaria no 36 foi incorporada a Portaria no 2.362, visto que terão um corte com base no orçamento e o monitoramento do saldo. Sugeriu que a portaria seja revista ou revogada e que seja considerando o passivo em atraso. A Sra. Elisa Cleia Pinheiro Rodrigues Nobre reforçou a sugestão do FONSEAS e destacou a necessidade de maior participação dos processos que estão acontecendo e que deverão acontecer, para que não sejam pegos de surpresa e possam dá mais suporte. A Sra. Marinalva Broedel Machado de Almeida, Representante do Município de São Mateus/ES, questionou como os municípios poderão se planejar através de um orçamento incerto e a Sra. Iris Maria Oliveira reiterou as explicações anteriores e postulou que não podem apenas considerar os números, tendo em vista que existem vidas que depende dessa política. Postulou sobre a necessidade de retomar as reuniões mensais para lutar pela recomposição do orçamento. A Sra. Natália Ivone Steinbrenner observou que está havendo um desmonte do Estado Brasileiro e do bem-estar almejado e que é necessário garantir que essa portaria seja revogada, para pactuar e construir outra normativa. A Sra. Fernanda Ramos, Secretária-Adjunta de Assistência Social do Amazonas, manifestou que estão se prendendo nas consequências e nos arranjos justamente por não ter um orçamento compatível as necessidades dos municípios e dos estados e entendeu que é salutar pensar como articulação para que não tenha esse mesmo problema em 2021. (...) A Sra. Eldilene Alves da Silva questionou sobre a legalidade do não reconhecimento de dívidas e salientou que a portaria compromete os serviços já existentes. A Sra. Marileide Santana, Vice-Presidente do COEGEMAS/AL, discorreu que esse espaço deve ser transparente e intuiu que a Política de Assistência Social não está sendo executada da forma como deveria. (...) a Sra. Rosângela Sousa, Representante da Secretaria Estadual de Assistência Social do Piauí, explanou que estão nessa reunião para construir e fortalecer o SUAS e que não podem continuar fingindo que não estão vendo o que está acontecendo. (BRASIL, 2020, linhas 121-151).

E as manifestações contrárias aos efeitos negativos da Portaria nº 2.362/2019 na gestão do SUAS permaneceram ao longo do ano de 2021.

¹⁹⁵ Há registro de que a 2ª. reunião ordinária da CIT do SUAS foi a reunião com o maior número de gestores estaduais e municipais que se fizeram presentes ao ato para contraporem-se ao processo autocrático do governo federal. Nesse sentido, é a nota veiculada pelo FONSEAS em: <http://fonseas.org.br/reunioes-de-gestores-de-assistencia-social-em-brasilia-sao-marcadas-pela-defesa-do-orcamento/>.

Na 8ª CIT, realizada em 02/06/2021 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2021), o então presidente do CONGEMAS advertiu que o orçamento de 2020 foi resultado da Portaria nº 2.362/2019 com a não previsão orçamentária dos “restos a pagar” do ano de 2019, além do corte de 35% do orçamento destinado aos municípios. Advertiu que tal situação orçamentária impacta negativamente na ponta onde os serviços socioassistenciais são prestados à população e que, no contexto pós-pandemia, alguns dos cidadãos que chegaram ao SUAS na pandemia tornar-se-ão públicos permanentes, dado o agravamento da situação econômico-social do país, o que demandará planejamento estatal para expansão do sistema, em especial na proteção básica.

As relações intergovernamentais assumem ares de interpelação dos entes subnacionais em defesa da recomposição orçamentária. Extrai-se da ata da 3ª CIT, realizada em 17 de junho de 2020 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020a, linhas 1168-1178), a cobrança do CONGEMAS quanto às providências adotadas pela Ministério da Cidadania para a recomposição orçamentária:

O primeiro ponto, Secretário, é a recomposição do orçamento da Assistência Social, há uma dívida histórica do governo federal para com os municípios para a manutenção da rede pública instalada neste momento no nosso país. Do nosso ponto de vista e análise, é uma dívida do orçamento de cerca de 2,3 bilhões de dívida do governo federal para com os municípios para a rede pública instalada hoje, para a manutenção dos CRAS, dos CREAS, centro pop, acolhimento institucional etc. e tal. (...) o orçamento de 2020 tem um rombo de quase 50% de 1 bi e meio, nós gostaríamos de ouvir quais são as tratativas, os movimentos que o Ministério vem fazendo, assim como está fazendo um movimento muito importante, muito séria, muito dedicado, muito ancorado nas premissas da gestão pública para esse socorro estatal.

Com o advento da pandemia da Covid-19, aliada à manutenção da ausência de recomposição orçamentária e não execução dos recursos ordinários, os gestores estaduais e municipais passaram a alertar a situação de colapso do sistema. Num movimento contraditório de uma política alçada legalmente ao *status* de política essencial nas ações de enfrentamento e prevenção da Covid-19, a preocupação dos gestores centrou-se na permanência do contexto de baixa execução dos recursos ordinários, de forma regular e automática. Ao longo do ano de 2020, os representantes dos colegiados reafirmavam que a destinação dos recursos extraordinários pelo governo federal para o enfrentamento da Covid-19 não poderia significar a compensação pelos repasses de recursos ordinários não realizados. Extrai-se da ata

da 3ª CIT, realizada em 17/06/2020, a fala da Presidenta do CONGEMAS (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020a, linhas 1721-1732)

nós temos um passivo desde 2019 de débito com município, então tem parcelas nossas como recursos do AEPETI, IGDSUAS que estão congelados há mais de um ano e se a gente tivesse com esse recurso minimamente com o IGDSUAS nele eu podia comprar EPIs sem precisar criar uma rubrica específica para EPI. Quando a gente trouxe a linha de que precisava de uma extraordinária, aí me desculpem a minha leitura, talvez faltou uma análise maior das competências do próprio fundo dentro de cada bloco, que quando foi pensado ali não era só para manter uma rede. Quando a gente está falando que vai ampliar acolhimento, eu estou dentro da proteção especial, eu estou falando de ampliação de unidade. Aqui nós usamos o isolamento de um estádio chamado Castelão para montar um espaço provisório para a população de rua que continua montada, montamos três extraordinários. E a pergunta para a população foi assim: Esse Secretário, depois dessa pandemia, vocês vão fazer o que com a gente?

Na mesma reunião, o Vice-Presidente do CONGEMAS arguiu que (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020a, linhas 1178-1186)

Mas as nossas preocupações são com os recursos ordinários para manter a rede instalada hoje, manter o pagamento de servidor em dia, manter o repasse para as entidades e organizações Assistência Social que integram a rede de proteção social, manter os serviços funcionando. Ampliando a capacidade protetiva da Assistência Social para as famílias mais pobres e vulneráveis deste país. Então o orçamento de 2020 também é uma preocupação para gente, então nós estamos falando de manutenção da rede pública instalada nesse país porque nós temos compromissos, nós temos responsabilidades no município e é na prefeitura, é nossa rede municipal de assistência social que batem todas as demandas, todas as necessidades sociais, essa é uma questão importante.

No mesmo sentido, a representante do FONSEAS pontuou que (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020a, linhas 1904-1914):

os recursos na realidade são muito bem-vindos porque a necessidade é enorme, é enorme, aqui também no Termo de Aceite nós somos um estado pequeno, 75 municípios, 73 fizeram o Termo de Aceite e os outros dois estão finalizando. Agora, o que a gente está questionando com relação a esses recursos extraordinários? Primeiro, eles não podem capturar recursos ordinários, segundo, a questão da discussão da aplicação desses recursos é que precisava ter acontecido, quando a gente tem aqui respeitando esse espaço de negociação, pactuando aqui a gente fica com essa história do pertencimento e a gente consegue viabilizar de uma forma melhor, mas quando faz dessa forma, quando não discute e quando coloca carimbado, sem respeitar a especificidade dos territórios, aí isso dificulta muito que a gente consiga fazer o entendimento e até reconhecer esses recursos ordinários como sendo o que era realmente necessário para a gente atender às nossas populações. E aí eu queria era reforçar a questão da necessidade que o SUAS tem de recursos regulares para poder manter os seus serviços essenciais, que são contínuos.

Ao longo do ano de 2020, as falas dos gestores estaduais e municipais assumiram o tom de denúncia do colapso no sistema SUAS. Isso aparece de forma contundente nos registros das atas da 3ª e 4ª CIT's, realizadas em 17/06/2020 e 12/08/2020, as quais foram acompanhadas por meio da observação direta não-participante.

No ano de 2021, o governo federal passou a adotar a sistemática de recomposição do orçamento por meio de emendas parlamentares na rubrica "Rede SUAS"; situação essa que foi questionada pelos representantes dos colegiados, como ocorreu na 8ª CIT, realizada em 02/06/2021 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2021). Nessa ocasião, a representante do CONGEMAS pontuou que a política de assistência social não poderia sustentar-se por via de recursos de emendas parlamentares, dada a necessidade de planejamento na execução dos serviços socioassistenciais que são continuados. Na mesma reunião da CIT, o representante do SNAS pontuou que seria necessário rediscutir o próprio modelo do SUAS diante da realidade orçamentária, com viés claramente regressivo.

A despeito da gravidade dos efeitos causados pela pandemia da Covid-19, com inúmeras desproteções sociais a uma imensa parcela da população, a situação de desfinanciamento e baixa execução orçamentária para serviços socioassistenciais permaneceu inalterada. Na última CIT realizada em 2021, o então presidente do CONGEMAS pontuou que para o exercício financeiro de 2022, o governo federal havia previsto na PLOA o valor de R\$ 1,1bilhões para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais; tal valor foi acrescido de R\$ 728 milhões por meio de emenda parlamentar. Desse total, até aquele momento – dezembro -, haviam sido executados apenas R\$ 900 milhões do orçamento aprovado, ou seja, cerca de 40% da previsão orçamentária.

E, por fim, na PLOA 2023 (BRASIL, 2022) a previsão orçamentária para os serviços socioassistenciais é de apenas R\$ 108.922.604,00. Tais achados confirmam os dados quantitativos quanto ao intenso processo de desfinanciamento e subfinanciamento federal, além da baixa execução orçamentária federal em relação aos recursos discricionários retratados no capítulo 4.

5.2.2 As relações intergovernamentais na esfera da CIT: a mudança de rota pelo governo federal sob o viés coercivo

Com resgate à ideia do federalismo coercivo, formulada por Kincaid (2001, 2008, 2011), temos que o arranjo do federalismo sob o viés coercivo apresenta como principais características a prática de ações políticas, fiscais, regulatórias e até judiciais que envolvam imposições unilaterais por parte do governo federal aos entes subnacionais. Na análise do federalismo coercivo norte-americano, o autor identificou o convívio simultâneo de arranjos coercivos no campo da formulação das políticas públicas com arranjos de caráter cooperativo na esfera da implementação das políticas públicas. Guardadas as peculiaridades do arranjo federativo brasileiro e a circunstância de que a política de assistência social é operacionalizada por meio de um sistema público nacional, ainda assim é possível verificar algumas das características do tipo-ideal do federalismo coercivo na gestão da política de assistência social.

Dada a complexidade e dinamicidade das relações intergovernamentais, ainda que não se possa delimitar com exatidão na cronologia da gestão do SUAS, é possível apreender dos achados da pesquisa que nos momentos antecedentes à *critical conjuncture* na PNAS, as relações intergovernamentais no âmbito da CIT demonstravam iniciativas de alinhamento dos entes federados, norteadas por estratégias do governo federal que buscavam a coordenação nacional e a cooperação na implantação do SUAS.

O governo federal fez uso de sua capacidade normativa e indutora de orientação técnica e financiamento federal para a construção de um sistema nacional sustentado pelo caráter de coordenação federativa com a autonomia dos entes subnacionais. Nesse sentido, o ENTREVISTADO nº 8 coloca que:

Nós implantamos no Brasil o maior sistema público de proteção social [...] isso só foi possível porque foi construído na esfera pública, foi construído nessa instância [...] nós lançamos mão de vir as normativas e conteúdos em versões preliminares, discutimos com o Brasil inteiro, nas cinco regiões do país, porque a nossa preocupação era não engessar os municípios, [...] Então precisou ter uma “cenourinha”, um financiamento que induzisse a ruptura de um modelo de sociedade providência, na ideia de proteção social pela igreja, [...] essa ruptura só é possível pela confiança gerada no pacto federativo, na confiança traduzida em dispositivos, em normativas, em resoluções que traduzem o consenso construído na esfera pública, na CIT.

Nos primeiros anos que se seguiram à implantação do regime de austeridade fiscal, pela EC nº 95/2016 (BRASIL, 2016), os entes subnacionais promoveram tentativas de alinhamento com o governo federal para a recomposição orçamentária. Os representantes do FONSEAS, por ocasião da 153ª CIT, realizada em 02 de julho de 2017, conclamaram ao Ministro da Cidadania uma incidência política junto aos governadores quanto à PNAS:

[...] se não houver uma grande mobilização, não é favorável, pois não possuem recursos vinculados, solicitando que o Ministro lidere uma sensibilização, junto aos Governadores, para que tenha um orçamento garantido para a Assistência Social.

[...] reconhecem o esforço do MDSA e que, é importante realizar uma reunião com os gestores estaduais como também com os gestores municipais, para que estejam alinhados sobre a concepção do SUAS e da importância do cofinanciamento. (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2017, linhas 123-125 e 154-155).

Também por ocasião da 166ª CIT, realizada em 29/08/2018, os representantes dos colegiados FONSEAS e CONGEMAS sustentaram a necessidade de uma manifestação conjunta da CIT quanto a necessidade de recomposição orçamentária. Os representantes deliberaram pela elaboração de documento conjunto abordando a importância da recomposição dos recursos orçamentários de 2018 e a previsão orçamentária para 2019. Após a leitura da carta aberta que consignava: “[...] a SNAS, o Fonseas e o Congemas, demonstram preocupação e solicitam esforços por parte das autoridades responsáveis a fim de garantir a recomposição solicitada”, a mesma foi pactuada por unanimidade (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2018a).

A partir de 2019, há evidências de que o governo federal pautou-se por um conjunto de estratégias típicas do federalismo coercivo que provocaram um forte impacto nas relações intergovernamentais que nortearam a gestão da política de assistência social. De início, a própria alteração na estrutura do governo federal, em especial na reestruturação dos Ministérios com a junção de pastas que levaram ao afastamento da Secretaria Nacional de Assistência Social da articulação direta com o Ministério da Cidadania. Nesse sentido, extrai-se da ata da 169ª CIT, realizada em 2019, a preocupação dos colegiados quanto às mudanças anunciadas pelo governo federal. A então presidenta do CONGEMAS relata:

[...] preocupação com a reestruturação do Ministério e a junção de pastas; perdeu o comando único na política; FNAS externa preocupação de perder a história de transferência de recursos fundo a fundo; quase o único ministério que se recurso entrasse no dia, no dia seguinte estava nos Fundos dos Municípios para garantia da manutenção do serviço continuado; sentem que a cada vez dificulta mais o acesso ao Ministro; quase um subministro; dificuldade de interlocução que há outros tempos foi muito mais próxima; diálogo é necessário. (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2019).

Outro episódio marcante tratou da não convocação da Conferência Nacional da Assistência Social pelo governo federal, no ano de 2019. Na esteira da classificação de Peters (2004), tratou-se de uma ação do governo federal do tipo de “coordenação negativa” que se reveste, primordialmente, por ações unilaterais e abandono de instrumentos que gerem níveis de integração na gestão da política. Nessa linha, o governo federal tentou fazer prevalecer o entendimento de que as conferências deveriam seguir o protocolo de realização a cada quatro anos, ao mesmo tempo em que questionava o formato das conferências anteriores, a não abertura para a fala do Ministro na última Conferência e a circunstância de que até aquele momento o CNAS não havia se pronunciado sobre as diretrizes e compromissos fixados na Conferência realizada.

No âmbito da CIT, essa questão foi pautada e discutida de forma tensa entre os representantes dos entes federados, por ocasião da 170ª CIT/2019 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2019a)¹⁹⁶. Os representantes do FONSEAS esclareceram ao Coordenador da CIT que em reunião anterior, realizada com representantes do FONSEAS, havia sido colocada a posição do Ministro em relação a não realização da Conferência, porém sem manifestação formal de concordância ou não por parte dos estados-membros quanto a posição do Ministro de não convocação da Conferência. De maneira que o FONSEAS deu seguimento a uma consulta sobre a realização ou não das conferências estaduais por entender que em razão das dificuldades enfrentadas na assistência social, o momento era de defesa do SUAS. Na mesma ocasião, os representantes do FONSEAS argumentaram que o processo de construção da PNAS precisava ter espaço de fala e voto na construção da política, mesmo que divergentes. Ao final, o governo federal não anuiu com a realização da Conferência Nacional que foi convocada por organizações e movimentos sociais, dentre eles o FONSEAS e CONGEMAS. A “Conferência Nacional

¹⁹⁶ A SNAS forneceu apenas o áudio da 170ª CIT.

Democrática da Assistência Social”, na temática da “Assistência Social: direito do povo com financiamento público e participação social”, foi realizada nos dias 25 e 26 de novembro de 2019, em Brasília.

Prosseguindo no padrão do federalismo coercivo, o governo federal assumiu uma postura fiscalizatória e de imposição de cobranças aos entes subnacionais quanto à execução dos repasses federais. Uma delas foi instar os gestores municipais a explicarem a existência de saldo orçamentário nas contas dos municípios, a despeito do contexto de desfinanciamento público, contingenciamento de recursos e ausência de regularidade nos repasses federais, conforme abordado no capítulo anterior.

Nesse sentido, por ocasião da realização da 170ª CIT (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2019a) o então Secretário Especial de Desenvolvimento Social e Coordenador da CIT aduziu que havia um passivo de R\$ 1,100 bilhões do governo federal e, ao mesmo tempo, um saldo nas contas acumuladas dos municípios na órbita de R\$ 1,300 bilhões não executados. E cobrou providências dos gestores para imediata execução. Tal afirmação foi imediatamente contraposta pelo representante do FONSEAS que argumentou que a existência de saldos em contas dos municípios decorria da necessidade dos gestores municipais possuírem uma margem de saldo orçamentário para fazer frente às licitações com empenho de valores elevados. E, ainda, que não seria justo penalizar os municípios que haviam conseguido manter algum saldo em conta como forma de “poupança” para empenhos de valores maiores, às custas do orçamento municipal para o não fechamento dos serviços socioassistenciais.

No que foi prontamente corroborado por representante do CONGEMAS ao aduzir que o Ministério deveria apoiar tecnicamente os municípios que não estivessem conseguindo executar o orçamento, uma vez que eram pouco menos de 80 municípios. Também outro representante do CONGEMAS ponderou que não se poderia dizer genericamente que os municípios não executam os recursos repassados pelo governo federal diante da própria incapacidade do Ministério da Cidadania para realizar os repasses regulares e automáticos. Advertiu, ainda, que a fala do Secretário Especial colocava os gestores como incompetentes e irresponsáveis e a colaboração entre os entes federados não poderia ocorrer nesse nível.

Ainda na mesma reunião, a então Presidenta do CONGEMAS questionou a ausência dos entes estaduais no cumprimento da responsabilidade de prestação de

apoio técnico aos municípios, ponderando que o atraso de repasses federais resulta num volume alto de recursos orçamentários para execução pelos municípios, além da circunstância de que alguns gestores municipais têm dificuldade técnica na execução de altas somas de recursos orçamentários repassados de forma concentrada. De maneira que instou o FONSEAS a promover medidas para que os estados-membros realizassem o assessoramento técnico aos municípios, com a advertência aos presentes de que o “[...] restante dos municípios sangram sem recurso em conta e o dilema de continuar com os serviços abertos; há muitos municípios sem cofinanciamento dos estados” (BRASIL, 2019).

Na mesma oportunidade, o governo federal adotou a postura de evidenciar o não cumprimento de responsabilidades compartilhadas pelos entes subnacionais como a prestação de apoio técnico pelos estados aos municípios; a estrutura do cofinanciamento estadual ausente em alguns estados; mecanismos de apoio para que os municípios possam fazer a correta execução dos gastos; a judicialização da proteção social especial em razão da ausência de cofinanciamento, pela ausência de cobertura de ofertas; o desenho de regionalização ou oferta compartilhada nos estados.

Em continuidade, na 171ª reunião da CIT (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2019b), a SNAS permaneceu com a estratégia de pressionar os entes municipais em relação à gestão da PNAS. O representante da SNAS comunicou aos gestores presentes sobre o resultado do levantamento realizado pelo governo federal com a indicação de algumas irregularidades como: a existência de 26% dos municípios em situação de não conformidade, alguns sem a criação do Fundo Municipal como unidade orçamentária; alguns planos de ação pendentes do ano de 2018; cerca de 1460 municípios com pendências em relação a alguma das condicionalidades previstas na LOAS para o recebimento de recursos federais. E anunciou que o governo federal passaria a realizar a checagem dos recursos próprios dos entes subnacionais alocados nos respectivos orçamentos. O representante do CONGEMAS ponderou que a responsabilidade de monitorar e prestar apoio técnico era dos estados-membros e instou por um apoio mais proativo dos gestores estaduais sob o argumento de que o pacto federativo exige corresponsabilidade dos entes federados.

Outra estratégia típica do federalismo coercivo reside no uso predominante pelo governo federal de sua *policy decision-making* sobre a regulamentação da

política pública no que tange a sua amplitude, ao formato, ao financiamento etc, com severas restrições à autonomia dos entes subnacionais na gestão da política pública.

A partir de 2020, apreende-se uma postura autocrática do governo federal na regulamentação do repasse dos recursos extraordinários aprovados pelo Congresso Nacional para o enfrentamento da pandemia da Covid-19. Primeiro, observa-se que o governo federal fez uso de sua capacidade regulatória para definir os critérios de repasse, vinculação do uso e obrigatoriedade de preenchimento de termo de aceite e responsabilização pela gestão dos recursos extraordinários, por meio da edição de resoluções sem discussão prévia com os entes subnacionais ou pactuação dos critérios de repasse na CIT. Outra nota característica foi a concepção e gestão do auxílio-emergencial (principal benefício socioassistencial ofertado pelo governo federal) de forma insulada, no âmbito do Ministério da Economia, sem o envolvimento dos colegiados do FONSEAS e CONGEMAS. E, ainda, a opção política de transferência do maior volume de recursos federais de forma direta à população em detrimento do aumento de repasses federais para custeio de serviços ou benefícios operacionalizados pelos gestores estaduais e municipais.

Disso decorreram alguns reflexos nas relações intergovernamentais na gestão da política pública passíveis de serem evidenciados por meio dos dados coletados. O primeiro deles, é que o declínio acentuado dos recursos federais para a operacionalização da política pública nos níveis estaduais e municipais e o abandono das relações de caráter cooperativo resultou na operacionalização da política pelos entes subnacionais de forma isolada, estanque e limitada à capacidade fiscal de cada ente subnacional que, conforme já relatado, é bastante desigual no federalismo brasileiro.

A sensação explanada pelos ENTREVISTADOS Nº 5, 6, 7 e 8 indica o caráter de isolamento político diante do abandono da coordenação pelo ente federal. Os gestores mantinham a percepção de que o SUAS havia sido colocado no meio do turbilhão dos problemas decorrentes da forma operacionalização do Auxílio-Emergencial, escolhida pelo ente federal, ou seja, de maneira apartada do sistema, com os gestores locais tentando resolver os problemas e demandas da população sem qualquer tipo de informação por parte do governo federal.

O ENTREVISTADO n. 6 afirmou que: “A CIT que temos hoje não é a CIT que criamos porque, como eu disse, nós pactuávamos tudo. Neste governo, as decisões têm sido tomadas e nós, as vezes, somos surpreendidos com a decisão”.

O ENTREVISTADO n. 5 ponderou que: “[...] você vai ficando sozinho, tomando as decisões dentro do seu Estado, dentro da sua gestão, que poderiam estar sendo discutidas e aprimoradas em uma reunião da CIT”.

O ENTREVISTADO n. 7 aduziu que: “O auxílio emergencial passou por fora da CIT, a expansão dos recursos extraordinários ninguém perguntou pra gente se queríamos, se precisaria de mais dinheiro, saiu-se jogando e aí depois faz um processo daqueles de que nós não conseguimos os recursos ordinários.”

E o ENTREVISTADO n. 8 afirmou que “[...] coube ao gestor municipal o próprio isolamento político e gerencial, porque não tem comando único mais, porque o que garantia o comando único era ter uma CIT forte, atuante, proativa, que nos dava segurança, tinha coordenação nacional.”

Outra estratégia do governo federal consistiu na delimitação dos temas inseridos na pauta da CIT. Extrai-se da ata da 170ª CIT, a postura do governo federal, por intermédio da fala do Coordenador da CIT:

SUAS sempre será visto como um processo inacabado; sempre em construção e arranjos dos modelos; não se pode abrir mão da CIT, mas esse espaço se banaliza e se torna desrespeitado se as discussões não tem graus de aprimoramento, coisas que não se solucionam, não se encaminham; não dá pra trazer um saco de gatos de pautas; (...) não dá pra ter uma CIT que seja muro da lamentação; as CT's precisam funcionar e a CIT só delibera e pactua (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2019a).

Dado o avanço no acirramento dos debates nas reuniões da CIT, o governo federal procurou retirar os temas mais conflitantes ou pautá-los sob o formato de Informes, em relação aos quais não há possibilidade de pactuação. A estratégia de inserção do tema do orçamento – objeto de longas discussões em todas as reuniões da CIT – na condição de Informes, com caráter de mera comunicação aos participantes, foi adotada por ocasião da realização da 6ª CIT, em 06/10/2020 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020c). Nessa oportunidade, a Presidenta do CONGEMAS questionou o motivo do assunto orçamento constar como Informes e não como item de pauta a ser debatido e deliberado. Nesse sentido, o representante do FONSEAS ponderou que o tema demandaria uma série de discussões na esfera da CIT como o “calote” provocado pela edição da Portaria nº 2.362/19, os atrasos nos repasses do governo federal aos entes subnacionais e a falta de diálogo na construção das portarias pelo gestor federal.

O mesmo ocorreu na 7ª CIT, realizada em 14/12/2020 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020d), quando o tema do orçamento não constou sequer como Informes. O entendimento explanado pelo então Coordenador da CIT era de que não teria havido qualquer alteração no panorama orçamentário na comparação com a última reunião. Nessa oportunidade, o Vice-Presidente do CONGEMAS, alertou sobre a ausência de discussão orçamentária na CIT, a despeito do contexto de final de mandato de gestores municipais e intenso desfinanciamento da política. Ponderou que não se tratava de informar por escrito a questão orçamentária, mas de debater o tema como pauta de reunião para traçar estratégias conjuntas visando a recomposição orçamentária.

No entanto, o então Coordenador da CIT, Secretário-Adjunto da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, não aceitou a inclusão do tema do orçamento na pauta da CIT, sob alegação de que “debater o tema do orçamento na CIT é perder tempo” uma vez que não havia proposta concreta para ser discutida naquela instância e que caberia aos secretários estaduais e municipais fazer as incursões que entendessem necessárias no âmbito do Congresso Nacional (BRASIL, COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020d).

Tal posicionamento do governo federal foi imediatamente contraposto pelos gestores estaduais e municipais. Há uma fala muito contundente da representante do FONSEAS, na 5ª CIT, realizada em 12/08/2020 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020b), quando a então Secretária estadual narra a situação crítica vivenciada no estado do Amazonas, no contexto da pandemia, com municípios com baixa arrecadação fiscal; sem cofinanciamento adequado do Estado; ausência dos repasses ordinários pelo governo federal e aumento da demanda da população ribeirinha, com relatos de pessoas passando fome no estado e sendo enterradas em redes porque os entes municipais não dispunham de recursos para a aquisição de urnas funerárias; “os municípios estão com o cofre zerado”.

Essa iniciativa do governo federal denota um sentido de esvaziamento da arena federativa da CIT, na medida que não se pautam temas que demandam a discussão, deliberação, consenso e pactuação por parte dos entes federados. Como sintetiza o ENTREVISTADO nº 1 “[...] não se faz gestão compartilhada sem diálogo, não se pode pensar numa gestão compartilhada minimamente democrática porque é a participação de todos os entes, cada um respeitando o outro nas suas responsabilidades.”

Nesse mesmo sentido, há uma interessante ponderação realizada pela então Presidenta do CONGEMAS, tempos depois do ocorrido, quando ela narra que

Eu queria começar falando de mundo real, porque eu acho que não há dicotomia para a nossa fala entre mundo real e um campo tópico. Nós temos uma luta diária que é a garantia de um sistema, e aí assim, Secretário Sergio, Secretário Dante vocês não então só no momento de pandemia, vocês entram com uma grande missão, uma missão muito grande nesse momento que é uma luta que a gente já vinha travando ao longo do tempo com diferentes espaços, eu lembro claramente quando o Secretário Lelo assumiu a CIT e a primeira fala dele foi desfazer esse momento, entender que a CIT era uma reunião como mais uma. E, para a nossa felicidade, que finda a reunião já pedindo que retirasse da fala isso que ele havia colocado no primeiro momento, porque ele já conhece e começa a entender a importância desse lugar que a gente está trazendo. Então, esse mesmo convite eu sei que pode parecer para quem está operacionalizando que a gente está fantasiando algumas coisas, mas eu queria pontuar onde é que a gente trata e por que não é fantasia, é do mundo real de pessoas com nomes e sobrenomes e que a gente não tem a oportunidade de estar aqui vocalizando. (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020b, linhas 1672-1684).

Outra estratégia do tipo-ideal do federalismo coercivo é o baixo reconhecimento pelo governo federal do papel dos entes subnacionais nas questões afetas à formulação da política pública. Vale lembrar que, no curso de 2019, os representantes do FONSEAS e CONGEMAS passaram a solicitar ao Coordenador da CIT o agendamento de reunião com o Ministro da Cidadania. Tais pedidos não foram atendidos, a despeito das reiterações, nem mesmo no auge da pandemia. A reunião com o Ministro da Cidadania somente ocorreu em meados de 2021, num contexto de novo Ministro da Cidadania, novos Secretários Especial do Desenvolvimento Social e Nacional da Assistência Social, além de nova composição da diretoria do FONSEAS e CONGEMAS.

Outro ponto evidenciado a partir de 2019 é a guerra simbólica entabulada pelo governo federal com os supostos inimigos representados pelos colegiados, cuja atuação na CIT passou a ser considerada como de conotação político-partidária oposicionista. Nesse sentido, extrai-se da ata da 6ª CIT (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020c), a fala do então Secretário-Adjunto de que o debate na CIT não poderia ser político-partidário, ante as regras fiscais que impunham um limite constitucional ao orçamento das políticas públicas. Também na ata da 8ª CIT, realizada em 02/06/2021 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2021), extrai-se da fala do representante do CONGEMAS a ressalva de que as manifestações dos representantes dos colegiados, no espaço da CIT,

representam todos os gestores da política, sob a perspectiva de que todos os entes federados que integram a CIT devem atuar para garantir proteção social aos cidadãos.

Tal como nos estudos empíricos de Kincaid (2001, 2008, 2011), no tipo de arranjo coercitivo, o uso proeminente da capacidade do ente federal na regulação das políticas públicas, em especial em contextos de ajuste fiscal com crescente escassez na transferência de recursos federais, o abandono dos instrumentos de consenso e cooperação e a adoção de medidas autocráticas afetam, restritivamente, a autonomia dos entes subnacionais na gestão da política. A compreensão dos representantes dos colegiados é de que estavam batalhando em campos opostos na gestão do SUAS. Nesse sentido, o ENTREVISTADO nº 8 pondera que

Todos os dispositivos que o governo federal possa lançar mão, ele utiliza e ataca a Assistência Social; são vários os dispositivos com fortes ataques que demonstram o retrocesso de um movimento muito importante no âmbito da Assistência Social de estruturação do sistema ou de ressignificar esse direito constitucional que vinha acontecendo nos últimos anos no país.

Em suma, as estratégias autocráticas e o desfinanciamento público levaram a um predomínio do governo federal na tomada de decisões sobre o tamanho do SUAS e sua (in)capacidade de universalização do acesso aos serviços socioassistenciais que têm como objetivo assegurar formas de proteção a uma série de situações de vulnerabilidade social e de violação de direitos para os cidadãos e suas famílias. O que se coloca em xeque é o federalismo de caráter cooperativo na gestão da política de assistência social.

5.2.3 As relações intergovernamentais na esfera da CIT: a coalizão dos colegiados estaduais e municipais na condição de *veto players*

Como nos coloca Pierson (1994, 1996) e Thelen Steinmo (1992) as instituições políticas, enquanto conjunto de regras do jogo, influenciam na formação de coalizões, na estratégia dos atores políticos, na distribuição de poder entre diferentes grupos e, por consequência, na capacidade de produção das políticas públicas. Nessa linha, os autores Franzese; Abrucio (2013) identificam na esfera institucional das Comissões Intergestoras das políticas públicas – dentre elas a CIT do SUAS - a criação de novos atores políticos dotados de capacidade de articulação e sustentação de opções próprias de políticas públicas, além do poder de influenciar

sobre as políticas sociais formuladas pelo governo federal e demais unidades federativas.

Em contexto de ajuste fiscal permanente, tal como identificado nos estudos de Obinger; Leibfried; Castles (2005) e Schnabel (2020), a arena interfederativa¹⁹⁷ dos gestores da política pública pode atuar como barreira para dificultar uma inversão da marcha no processo em curso da política pública, em especial pela sua reconfiguração via redução dos recursos orçamentários, por meio da assunção da posição de veto players. Nessa mesma linha, Schnabel (2020) aponta que as arenas intergovernamentais podem operar como “salvaguarda federativa” quando agem para minimizar ou impedir ações unilaterais do ente federado que detém mais poder decisório, via de regra, o governo federal no arranjo do federalismo. Assim, os atores políticos que integram as arenas intergovernamentais podem atuar para impedir ou dificultar que o governo federal invada as responsabilidades das demais unidades constituintes ou quando procure esquivar-se no financiamento federal das políticas públicas sociais, naquilo que Pierson (1996) denominou de *blame avoidance*.

Com a implantação do SUAS, em especial na sua primeira década ascendente, os entes estaduais e, principalmente, os municipais ganharam destaque na política ao mesmo tempo em que se fortaleceram no papel de implementadores da política nacional de assistência social. O processo de *blame avoidance* intensificado no governo Bolsonaro tem sofrido pontos de veto por parte dos representantes dos colegiados na CIT, por meio da adoção de distintas estratégias que evidenciam o caráter de coalização política frente aquilo que os gestores têm denominado de “derretimento”¹⁹⁸ do SUAS.

A ordem estabelecida entre grupos de atores políticos no interior de arranjos institucionais, encarregados de tomar decisões sobre formulação e implantação de políticas públicas, levando em consideração suas ideias, valores ou crenças coincidentes entre si ou não, é conceituada na obra de Pierson (1996) como coalizões políticas. Tais coalizões têm capacidade de interferir na direção das instituições ou no resultado de uma política pública, em termos de mudanças progressivas ou regressivas porque atuam no interior da própria arena política. A forma como se dá a

¹⁹⁷ Schnabel (2020) atribui a denominação de “fórum intergovernamental”.

¹⁹⁸ Tal expressão tem sido utilizada como o termo cunhado por Aldaíza Sposati para o processo de reconfiguração do SUAS, pela via do desfinanciamento e subfinanciamento federal, em debates e diálogos realizados pelos colegiados nas redes sociais, no período da pandemia.

coalização dos atores políticos vai depender, em certa medida, da convergência ou divergência dos interesses e preferências desses atores envolvidos no processo de tomada de decisões conjuntas. Isso porque as coalizões políticas são sempre dinâmicas e sensíveis a mudanças, a depender da divisão de poderes e correlação de forças no âmbito das instituições. Como pontua Echeverry (2016, p. 87, tradução nossa) “as mudanças no equilíbrio do poder podem propiciar a formação de coalizões políticas interessadas em impulsionar mudanças ou regressões institucionais”¹⁹⁹.

É possível apreender do material coletado que as estratégias adotadas pelos representantes dos colegiados estadual e municipal, iniciadas ainda em 2016 quando da implantação do novo regime de austeridade permanente e de forma mais intensa a partir de 2019, convergiram para um alinhamento político que assumiu a posição de *veto players* e de propagadores do unilateralismo federal com a criação de barreiras de resistência para frear o processo de desinstitucionalização do SUAS. As estratégias foram internas e externas ao arranjo interfederativo da CIT do SUAS, com o envolvimento de outros atores políticos e da sociedade civil.

Uma das primeiras estratégias construídas pelos colegiados de gestores pode ser verificada na ata da 148ª CIT, realizada em 03/08/2016 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2016a), ocasião na qual a representante do CONGEMAS procedeu à leitura de uma Nota de Repúdio que foi fruto das discussões realizadas no âmbito do CONGEMAS em virtude da publicação do Decreto nº 8.805/2016, de forma unilateral e verticalizada, sem respeitar as instâncias de pactuação do SUAS e ferindo dessa forma o processo democrático de construção da política. A Nota de Repúdio exigia a anulação do decreto sob o argumento de que:

“[...] não aceitaremos transferência de responsabilidades do INSS ou de qualquer outro órgão para a assistência social sem uma ampla e aprofundada discussão sobre a mesma e a devida pactuação transparente e republicana. (...) As questões afetas ao SUAS devem ser tratadas na esfera pública, garantindo-se o princípio da transparência, da participação e da descentralização político-administrativa. Reivindicamos o reconhecimento do caráter democrático das instâncias de pactuação e deliberação e a continuidade da construção da Política de Assistência Social, por meio de um diálogo e da pactuação entre os entes federados. (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2016a, linhas 112-137)

¹⁹⁹ “los cambios en el equilibrio de poder pueden propiciar la formación de coaliciones políticas interesadas en impulsar cambios o regresiones institucionales”. (ECHEVERRY, 2016).

As estratégias intensificaram-se na medida que o governo Bolsonaro implantou a lógica autocrática, de soluções unilaterais e abandono da coordenação nacional, além do confronto com os demais entes federados. Os colegiados passaram a atuar como barreiras às iniciativas do governo federal que indicam uma ruptura com as decisões e regras anteriormente pactuadas na CIT, as quais induziram a forma e o tamanho do sistema SUAS nos estados e municípios do país. Extrai-se da ata da 169ª CIT, realizada em 2019 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2019), os questionamentos feitos pelos representantes do FONSEAS e CONGEMAS ao ente federal quanto ao compartilhamento das informações sobre o orçamento federal. Nesse sentido, a então Presidenta do CONGEMAS destaca que:

[...] necessária as informações serem compartilhadas de forma oficializada ao FONSEAS e CONGEMAS, como reconhecimento da dívida, para que os colegiados possam articular com o Congresso Nacional; o SUAS pode ser paralisado no país em alguns dias; tem recurso até julho para pagamento de benefícios; serviços que são mais fragilizados param nesse processo; 2 ou 3 meses de recursos que ficam em conta é por decisão do município que tem receio de não ter repasse; e os outros que não tem repasse fecham serviço; não há recurso para manter os serviços já instalados; reitera na CIT a necessidade de reunião com o Ministro, não conseguiram ainda nem chegar ao Subsecretário; parece que as lutas são opostas e antagônicas, mas a luta deve ser única em prol do SUAS; milhões de brasileiros que são afetados diretamente pela falta de recursos.

Os representantes dos colegiados avaliaram tal momento como uma ruptura nos acordos firmados o que levou a uma quebra de confiança nas relações entre os níveis de governo. Nesse sentido, o ENTREVISTADO nº 7 afirmou que

Você começa a sentir a falta de elementos. Porque nós passamos a não ter mais confiança no processo de discussão. Nós queríamos ter transparência nesses atos. [...] a gente tentava saber os saldos, a gente queria detalhes, queríamos saber quantos municípios realmente eram, qual o critério para o município X ter recebido as parcelas e outros não. Porque a gente começou a perder a confiança no ente federal.

Também o ENTREVISTADO nº 8 fez a seguinte avaliação:

[...] muda a configuração das forças políticas porque na ausência do governo federal, o Estado vem junto com o CONGEMAS porque isso também impacta lá no seu estado. [...] com a ruptura do governo federal o FONSEAS muda de posição política e se alia aos municípios.

Essa quebra na confiança das relações intergovernamentais fez com que os colegiados promovessem um novo rearranjo da configuração política, agora atuando

de forma alinhada no espaço da CIT e em outras instâncias políticas para evitar o processo de desmonte do SUAS. Nesse sentido, o ENTREVISTADO nº 8 relatou que:

houve uma aproximação maior entre os dois, uma convergência maior entre os dois colegiados, tanto o FONSEAS quanto o CONGEMAS. Nós tivemos que construir estratégias porque o CONGEMAS tem uma representatividade maior, [...] há uma convergência na direção entre todos que integram a diretoria executiva do CONGEMAS.

A despeito das divergências no tocante ao papel dos entes estaduais na implantação e manutenção do SUAS, os colegiados alinharam-se na adoção de estratégias voltadas para a recomposição do orçamento federal e propagadores do processo de desmonte do sistema pretendido pelo governo federal.

Uma delas foi o adensamento das reuniões técnicas de preparação e alinhamento dos temas a serem tratados no âmbito da CIT. Como relatou o representante do FONSEAS, o ENTREVISTADO nº 6:

[...] os colegiados sugerem a pauta para a secretaria executiva. Esta pauta que nós sugerimos, nós primeiro discutimos na câmara técnica, levantamos todos os elementos, fazemos um estudo e uma reunião com o FONSEAS para instrumentalizar os secretários, sobretudo aqueles que representam o FONSEAS na CIT. Mas na reunião se trata com todo mundo, isso empodera os secretários estaduais e ao mesmo tempo instrumentaliza uma atuação mais qualificada na CIT.

Igualmente o CONGEMAS adotou a mesma estratégia. Segundo relatou o ENTREVISTADO nº 7: “[...] no CONGEMAS a gente lia a pauta e discutia como íamos nos posicionar. Tentávamos muito articular as pautas que iriam acontecer antes da CIT. Para que a gente pudesse ir mais ou menos alinhado de como seriam alguns pontos com o FONSEAS.”

A síntese dos temas debatidos e posições firmadas nas reuniões técnicas dos colegiados, em geral prévias à realização da CIT, passaram a ser divulgadas nas páginas da internet dos colegiados²⁰⁰ como forma de informar aos gestores e operadores as principais deliberações.

Outra estratégia adotada pelos atores políticos representantes dos colegiados pode ser apreendida quando da tentativa do governo federal de pactuar na CIT os critérios de distribuição dos recursos em decorrência da Portaria nº 2.362/2019. A iniciativa adotada pelo CONGEMAS, seguida pelo FONSEAS, consistiu

²⁰⁰ A título de exemplo, o informe veiculado em 31/05/2022: “Membros do Fonseas e equipes técnicas realizam reunião”. Disponível em: <<http://fonseas.org.br/reuniao-31-05/>>

no abandono da mesa de negociação por entender que não poderiam pactuar critérios que visavam reduzir recursos orçamentários para os entes subnacionais. Nesse sentido, a então Presidenta do CONGEMAS, por ocasião da 2ª CIT, realizada em 12/02/2020 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020), anunciou a retirada do colegiado na Câmara Técnica que discutiria os critérios de partilha dos recursos na vigência da Portaria nº 2.362/2019, tendo sido acompanhada pelo FONSEAS.

Na sequência, por ocasião da 3ª CIT (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020a, linhas 3453-3468), a então Presidenta do CONGEMAS assim esclareceu

Porque na última CIT, claro, foi uma CIT atípica, como tu mesmo lembrou, estava engatilhado era: Nós íamos com a portaria 2362 sentar para definir critérios da redução de recursos para os municípios, uma vez que tinha se equalizado o orçamento a distribuição pelos doze meses. Então naquele momento aquilo ali, se a proposta for essa, até hoje continuo me recusando a fazer em nome dos municípios não vou sentar para dizer qual é o critério que o município recebe 40% a menos ou diferente. Então assim, como eu falei, concordo contigo quando tu falas como é que nós gestores, ninguém faz mágica e todo mundo tem muita responsabilidade (...) todo ano nós começamos com recurso defasado, todo ano nós começamos procurando a recomposição orçamentária, está ficando frequente nos últimos anos. Entretanto, esse ano foi o primeiro ano que a portaria dividiu 1 bi e 300 por 12 e já recebemos janeiro 40% a menos. Então dizer que não houve perca, é a falta de cálculo, ou faltar com a verdade nesse momento. Então assim, tivemos 40% a menos.

Ato contínuo, o governo federal tentou a instalação de Câmara Técnica para discussão dos critérios de partilha dos recursos que sofreriam o processo de equalização fixado pela Portaria nº 2.362/2019. Novamente, os representantes dos colegiados negaram-se a participar. Extrai-se da ata da 3ª CIT, a manifestação do então Vice-Presidente do CONGEMAS (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020a, linhas 2068-2079):

Foi o convite que nós tivemos nas últimas reuniões, por isso que nós não participamos, sabe porque nós não topamos compor essa Comissão que o diretor Miguel disse aqui? Porque era um pacote de maldade, pacote de maldade, e eu disse na reunião da CIT que esta geração entre Secretários e Secretárias não topam fazer, porque a proposta que colocada era equalizar o SUAS no orçamento que o governo federal detém hoje, mas não é isso. O que nós propusemos na reunião é: Nós mantemos, a nossa proposta é a extinção da portaria 2362 e nos comprometemos de disputar o orçamento juntos, nós todos vamos para dentro do congresso de fizemos isso muito bem, fizemos isso muito bem e conseguimos no ano de 2019 uma recomposição orçamentária extremamente importante fruto de uma incidência política que todos os Secretários e Secretárias municipais deste país que mobilizaram os seus parlamentares para esta finalidade. Isso nós

nos colocamos à disposição, mas agora de dispositivos e ter colegas que ainda lançam mão de escrever dispositivos que inviabilizam e que propõem equalizar o sistema ao orçamento que nós temos disponível hoje, isso é muito ruim, isso é muito difícil e fica aí nas nossas histórias.

Com o adensamento do processo de desfinanciamento, os representantes dos colegiados ainda tentaram sensibilizar os representantes do governo federal quanto à necessidade de alinhamento de estratégias para recomposição do orçamento da PNAS. Nesse sentido, extrai-se da 3ª ata da CIT, realizada em 17 de junho de 2020, a fala da então Presidenta do CONGEMAS (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020a, linhas 1187-1192):

O CONGEMAS se coloca à disposição do Ministério, a Secretário Especial, da Secretária Nacional de Assistência social, a gente já disse isso, eu, inclusive pessoalmente a Secretária Mariana de todo o empenho do colegiado nacional para fortalecer a assistência, a Secretaria Nacional de Assistência Social e para que juntos possamos construir as estratégias necessárias para garantir orçamento público obrigatório, regular e automática sem os dispositivos que inviabilizam este orçamento com a sua necessidade.

Igualmente, o Vice-Presidente do CONGEMAS reafirmou que (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020a, linhas 2048-2066)

E é isso que é importante para gente avançar, para manter o sistema público que nós implantamos e aí, Secretário Sergio, quando a gente está aqui discutindo, nós estamos falando que tem um pacto federativo que implantou esse sistema, rasgar o pacto significa amanhã eu fechar aqui 50% do CRAS em Belo Horizonte e assim por aí vai em outros municípios. Não é disso que nós estamos falando, nós estamos falando de manutenção, de estruturas públicas, estatais que nós estruturamos no país ancorados no pacto federativo, porque não sei se o senhor sabe muito bem pela expertise dos dois, pela história profissional de vocês que o governo federal induz, então a capacidade de induzir estados e municípios a estruturar, organizar e determinar serviços e políticas públicas e sociais. Secretária Leda lembrou muito bem que a prioridade se ver no orçamento de uma gestão pública, seja da união, seja dos estados, seja dos municípios, está traduzida a prioridade pública, essa é uma questão. Ao longo do SUAS no Brasil nós fomos pactuando com estados e municípios esta implantação. O que nós estamos trazendo e discutindo aqui é, nós precisamos de achar um rumo a estratégia político para manter, olha o senhor bem, nós estamos hoje brigando para a manutenção da rede pública instalada nesse país, essa é uma questão. Outra questão é a ampliação que é necessária e que vai ser necessária pós-pandemia. Então o que nós temos pedido é primeiro o respeito ao pacto federativo durante a implantação do Sistema Único de Assistência Social, porque não adianta, hoje o governo federal fala assim: Ah, hoje a gente não tem mais orçamento, então município, olha, aquele pacto, aquele acordo que nós fizemos para isso hoje nós vamos ter que romper com esse pacto.

No entanto, com o avançar do governo Bolsonaro e do aprofundamento do desfinanciamento, do subfinanciamento, das medidas do tipo *top down* e dos desafios enfrentados pelos entes subnacionais no contexto pandêmico, os gestores estaduais e municipais passaram a alertar sobre a ausência de diálogo e processos democráticos no âmbito da CIT. Extrai-se da ata da 3ª CIT (BRASIL, 2020, linhas 1133-1154), realizada em 17/06/2020, a ponderação pelo representante do CONGEMAS quanto a falta de diálogo do governo federal com os entes subnacionais e o abandono da coordenação política em pleno contexto pandêmico:

Então a minha fala aqui, ela será uma fala do sentimento, do lugar do gestor municipal e muito alinhado aí em várias conversas, em vários diálogos vivem vários debates que a gente vem travando ao longo dos últimos meses, tendo em vista a ausência desse espaço de diálogo, de construção, de pactuação, a ausência de construção na esfera pública das medidas que vêm sendo adotadas pelo governo federal. Que bom que retomamos essa CIT, que bom que ela se retorna com essa investidura, que bom que ela retorna com uma condução franca, fraterna, transparente, republicana, como o senhor aqui colocou. Mas quero colocar algumas inquietações que nós, gestores e gestoras municipais, estamos vivenciando neste momento. Eu tenho dito, Secretário Sérgio, em alguns lugares que antes dessa retomada, que o que coube aos gestores municipais de Assistência Social foi também o isolamento, o isolamento gerencial, o isolamento político por não participar das medidas que estão hoje sendo tomadas pelo governo federal.

(...)

A construção das políticas públicas, porque elas não podem ser verticalizadas e burocratizadas, tendo em vista todo um acúmulo em especial no campo da Assistência Social na sua estruturação, da estruturação desse sistema público de assistência social que foi instituído no país e que alcançou os 5570 municípios e a construção da esfera pública para nós, gestores municipais, se materializa na CIT, se materializa com as deliberações do próprio Conselho Nacional de Assistência Social e os seus respectivos Conselhos estaduais, municipais, a instância de controle social que são muito importantes e muito cara para a gestão pública, tendo em vista o controle social necessária para a política pública de assistência social neste país.

Extrai-se da ata da 3ª CIT, realizada em 17/06/2020, manifestações dos representantes do FONSEAS e CONGEMAS em contraposição à medida adotada pelo governo federal de destinação de recursos extraordinários para as ações de enfrentamento e prevenção da COVID-19 sem qualquer deliberação ou pactuação no âmbito da CIT. O representante do CONGEMAS (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020a, linhas 1197-1214) arguiu que:

esse recurso e a forma como ele foi conduzido tem algumas questões que nos preocupam um pouco. E aí a retomada da CIT acho que é muito importante porque esse recurso não foi discutido conosco, os critérios que foram utilizados não foram pactuadas na esfera pública. Veja aí quase 50 milhões de reais que os municípios não aderiram porque, vou dizer ao senhor,

nós temos falado que essa estratégia da forma como foi conduzido o recurso extraordinário, ele foi verticalizado e burocratizado. Esse montante de recurso, Secretário Sergio, poderia ter vindo para dentro dos blocos, da básica, especial, todos lá e que tem orientação, que tem as discussões importantes, porque é no município que nós sabemos, Secretário Sergio, quais são as necessidades, quais são as vulnerabilidade, quais são as questões sociais que estão ali colocadas para organizarmos os serviços, os benefícios, as provisões, a proteção social necessária para determinado público. O governo federal, quando ele traduz ou exemplifica nas suas orientações determinados públicos, traz para o gestor municipal um tensionamento que o senhor não imagina, tensionamentos grandes, porque imagina nas grandes cidades, Secretário Sergio, nas metrópoles, nós temos desproteções no campo da criança, adolescente, da população de rua, idosos, mulheres, a população LGBT, igualdade social, quando exemplifica qualquer público desse, o tensionamento vem no município e é no município que os tensionamentos têm que ser traduzidas, discutido e etc. e tal.

A representante do FONSEAS, na mesma reunião ordinária da CIT (BRASIL, COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020a, linhas 1298-1302) também aduziu que:

o Auxílio Emergencial, ele é um benefício assistencial. (...) se é um benefício assistencial, deveríamos ter participado da construção, não só por ser um benefício assistencial, mas por termos a capacidade e a capilaridade para fazer o atendimento, o levantamento do público que está em situação de vulnerabilidade. E que, de imediato, necessitaria deste auxílio.

No momento mais agudo da gestão do SUAS, por conta do adensamento das demandas decorrentes das desproteções causadas pela pandemia da Covid-19, os representantes dos colegiados conclamaram ao governo federal iniciativas que dessem sustentação ao sistema. Os gestores narravam a situação de “colapso” vivenciada no SUAS. Extrai-se da ata da 3ª CIT, realizada em 17/06/2020, os representantes do CONGEMAS afirmando categoricamente que:

O SUAS colapsou, tem um colapso no Sistema Único de Assistência Social. Por mais que recebemos recursos extraordinários, eu não consigo atender 100%, por exemplo, aqui Belo Horizonte da população em situação de rua. Então nós já estamos com o colapso e eu gostaria que essa reflexão, que a gente pudesse, Secretário Sergio, construir uma estratégia conjunta e aí é uma convocação nossa, assim, uma mobilização dos gestores municipais para que nós juntos, de forma corresponsável, porque essa Comissão Intergestores Tripartite, que materializa o Pacto Federativo e social do Sistema Único de Assistência Social brasileiro, do maior sistema de proteção social brasileiro, que opera serviços e benefícios, que opera um Cadastro Único potente neste país, um cadastro único também que ganhou uma evidência e uma dimensão de proteção social neste país, que isso nos dá muito orgulho que é operado pela Assistência Social brasileira, isso tudo, esse conjunto de provisões e de instrumentos que nós fomos construindo, fomos construindo mais na esfera pública social, fomos discutindo vírgula por vírgula da Comissão Intergestores Tripartite todos os regramentos do Sistema Único de Assistência Social. (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020a, linhas 1231-1242).

Igualmente a representante do CONGEMAS (BRASIL, 2020, linhas 1359-1371) ponderou que:

cuidamos tanta para que o SUS, o Sistema Único de Saúde não entre em colapso, mas o SUAS foi esquecido. Nesse momento, os municípios colhem os frutos desse esquecimento com todas, e eu quero aqui reforçar isso, com todo o empenho da Secretária Nacional, com todo o empenho do Ministério da Cidadania, com todo o recurso extraordinário, Secretário Sergio, que foi trazido para dentro da Assistência Social, nós ainda temos um colapso no SUAS. (...) nós precisamos ainda de um olhar diferenciado para que o SUAS saia desse colapso por quê? Esse colapso não se deu, o início não se deu com a pandemia, esse colapso já vinha em recorrentes ações de defasagem do sistema único se pronunciando e agora realmente nós estamos aí uma situação que nós precisamos retomar e graças a deus nós temos a CIT para fazer essa retomada.

Esse cenário continuou ao longo do ano de 2020, na 5ª CIT, realizada em 06/10/2020 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020b), quando a representante do FONSEAS reafirmou aos presentes que a PNAS deveria ser pactuada e construída na CIT e pediu que a operacionalização do sistema SUAS fosse debatida e construída em conjunto com os gestores. Nesse mesmo sentido, o representante do CONGEMAS ponderou sobre a importância de os gestores serem consultados acerca da forma de operacionalização dos programas e benefícios, diante das decisões autocráticas tomadas pelo governo, a exemplo do Auxílio-Emergencial, Auxílio Brasil e Renda Cidadã, temas que foram inseridos na pauta da 5ª CIT na condição de Informes.

Igualmente, representantes do CONGEMAS, na 5ª CIT/2020 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020b), ponderaram que o cofinanciamento sempre foi um desafio para a PNAS, mas havia cumprimento em relação àquilo que havia sido pactuado na CIT e isso tinha sido rompido com a EC nº 95/2016. Desde então, a questão orçamentária tornou-se incerta quanto aos repasses regulares, automáticos e condizentes para manter a rede pública instalada. Por conta disso, as demais pautas ficavam prejudicadas diante de um sistema que não está em pleno funcionamento. A representante do FONSEAS pontuou que a PNAS retornou à fase do “pires na mão”.

E as falas tornaram-se mais incisivas ao longo de 2021, quando os representantes dos colegiados questionaram o governo federal sobre o corte de 65% no recurso orçamentário destinado ao cofinanciamento dos serviços

socioassistenciais. Na ata da 8ª CIT, realizada em 02/06/2021, o representante do CONGEMAS pediu ao governo federal que esclarecesse à sociedade e aos gestores da política sobre a intencionalidade de cofinanciar apenas 35% do montante orçamentário necessário para o custeio dos serviços socioassistenciais. Nesse sentido, pontuou que: “é preciso ficar claro isso para a sociedade, dizer quanto vai cofinanciar, porque a situação estoura no município”. Os representantes do FONSEAS também questionaram como se daria a execução da política de assistência social, no contexto dos municípios, diante da situação de desfinanciamento em detrimento do aumento da demanda decorrente das inúmeras desproteções sociais vivenciadas na pandemia.

Outra passagem, na última CIT do ano de 2021, evidencia a fala dos representantes dos colegiados denunciando o abandono pelo governo federal do diálogo com os demais entes subnacionais para a construção conjunta dos programas federais. Os gestores colocaram que, no governo atual, os programas e benefícios têm sido concebidos por outros Ministérios – como o Auxílio Brasil – e chegam prontos para os gestores estaduais e municipais colocarem em prática e, ao mesmo tempo, lidar com os problemas e dificuldades decorrentes da forma equivocada de formulação dessas ofertas. Como pontuam os gestores, instalou-se uma lógica invertida de conhecimento pelos membros da CIT dos programas e benefícios concebidos de forma autocrática, sem prévia discussão, deliberação ou pactuação pelos gestores na CIT. Extrai-se da ata da 11ª CIT (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2021a) uma narrativa bastante contundente do representante do CONGEMAS argumentando que o pacto federativo é muito caro aos entes federados e que “ninguém é maior que ninguém”, não se podendo atribuir responsabilidades aos demais entes federados sem prévia discussão e pactuação.

O abandono dos instrumentos de coordenação nacional; o desfinanciamento da política, a ausência de regularidade nos repasses continuados e a prática de medidas do tipo *top down* por parte do governo federal refletiram na própria gestão do SUAS. Como coloca Schnabel (2020), soluções unilaterais num sistema nacional que demanda responsabilidades compartilhadas conduzem a mudanças na distribuição de poder e abrem portas para o unilateralismo federal com riscos a própria estabilidade do arranjo federativo. Não se verificou, no momento mais agudo vivenciado na história do SUAS, qualquer tipo de alinhamento na construção de normativas ou diretrizes na forma de operacionalização do sistema, da prestação dos serviços socioassistenciais

que passaram a ser demandados por um novo público não usuário da política e da interface na oferta dos benefícios socioassistenciais, cuja decisão sobre o formato e operacionalização restou afeta ao Ministério da Economia, possibilitando o uso político e eleitoreiro da gestão do sistema, que será mais adiante abordado.

5.3 ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO DO FONSEAS E CONGEMAS PARA ALÉM DA CIT: A INCIDÊNCIA POLÍTICA JUNTO AO CONGRESSO NACIONAL

O abandono da coordenação federal, o afastamento do diálogo, a ruptura da lógica de repasses automáticos e regulares, o unilateralismo do governo federal fez com que os demais entes subnacionais e gestores da política de assistência social voltassem sua atuação para a incidência política junto ao Congresso Nacional. Por meio da coleta de dados nos sites²⁰¹ dos colegiados FONSEAS e CONGEMAS e das entrevistas dos membros da CIT do SUAS, observou-se uma série de medidas adotadas pelos gestores estaduais e municipais para a propagação do processo de desinstitucionalização do SUAS como estratégia para a inserção da questão da recomposição orçamentária e da previsão constitucional de orçamento obrigatório na agenda política dos representantes do Congresso Nacional.

Denota-se uma maior incidência política por parte dos colegiados estadual e municipal a medida que o processo de desfinanciamento federal agrava-se, na mesma proporção que o gestor federal afasta-se da incidência visando a recomposição orçamentária. Os gestores estaduais e municipais tornaram-se dependentes das decisões de incremento de orçamento na PLOA enviada pelo governo federal ou de recomposição orçamentária construídas no próprio Congresso Nacional, ao longo do exercício fiscal. Tal decisão paradoxal tornou-se, nas palavras do ENTREVISTADO nº 7, tão “esquizofrênica”, na medida que o Ministério da Cidadania “[...] tinha que mandar alguém para dizer aos deputados que eles tinham que colocar recursos na assistência porque o próprio governo não tinha escolhido colocar recurso nessa área”.

De maneira que os representantes dos colegiados passaram a atuar, de forma mais incisiva, na esfera do Poder Legislativo. Em 16/10/2018, membros do FONSEAS reuniram-se com o então Ministro do Desenvolvimento Social para tratar da pauta de recomposição orçamentária de 2018 e 2019 (FONSEAS, 2018).

Na sequência, em 18/10/2018, no contexto de análise da PLOA 2019 pela Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, o FONSEAS participou de ato

²⁰¹ FONSEAS: www.fonseas.org.br; CONGEMAS: www.congemas.org.br

público em defesa da recomposição do orçamento de 2019, ao lado do CONGEMAS, da Frente Parlamentar em Defesa do Sistema Único de Assistência Social, dos Fóruns Nacionais de Trabalhadores e Usuários do SUAS, entidades e organizações de Assistência Social²⁰².

Em fevereiro de 2019, dada a nova composição do parlamento brasileiro, o CONGEMAS deu início a uma agenda no Congresso Nacional para divulgação das pautas do SUAS nas duas casas legislativas, em especial no tocante a questão da recomposição orçamentária. Nessa oportunidade, o CONGEMAS pediu a criação de uma Frente Parlamentar Mista em Defesa do SUAS.

Em abril de 2019, o FONSEAS, CONGEMAS e entidades da Frente Parlamentar em Defesa do SUAS realizaram um ato público pela Regularização do Cofinanciamento do SUAS, no Salão Nobre da Câmara dos Deputados²⁰³. Segundo a nota veiculada pelo Colegiado, a ação tinha por objetivo chamar a atenção do governo federal para a necessidade de garantir proteção social por meio da prestação de serviços e da concessão de benefícios socioassistenciais.

Em 12/09/2019, a Subcomissão Permanente da Assistência Social na Câmara Federal promoveu audiência pública para debater a política de assistência social no Brasil. Nessa oportunidade, FONSEAS e CONGEMAS participaram do ato e explanaram sobre a questão orçamentária. O então presidente do CONGEMAS alertou para a situação dramática vivenciada pelos municípios brasileiros com a redução do repasse federal e a descontinuidade do cofinanciamento da União (FONSEAS, 2019).

Em novembro de 2019, o CONGEMAS no que denominou de “luta em defesa do orçamento” cumpriu uma série de agendas em Brasília, com representantes do governo federal e parlamentares, para a discussão dos recursos orçamentários da assistência social. Dentre os compromissos, os gestores reuniram-se com membros da Câmara Técnica de Articulação e Monitoramento do Orçamento da Assistência Social; participaram da Audiência Pública sobre os 10 anos de Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, na Comissão de Seguridade Social e Família na Câmara dos Deputados; agenda com o Relator-Geral da Comissão Mista de

²⁰² Segundo notícia veiculada no site: “Fonseas reforça ato em favor da recomposição do orçamento da assistência social”. Disponível em: <http://fonseas.org.br/fonseas-reforca-ato-em-favor-da-recomposicao-do-orcamento-da-assistencia-social/>.

²⁰³ Conforme notícia veiculada em: <http://www.congemas.org.br/ato-pede-regularizacao-de-cofinanciamento-noticias>

Orçamento para tratar de questões relacionadas ao orçamento federal de 2020 e do descontingenciamento do orçamento de 2019.

A incidência política também ocorreu pela via do Senado Federal. Em 04/12/2019, a então Presidenta do FONSEAS esteve reunida com a Senadora do estado do Mato Grosso do Sul para apresentar as demandas do FONSEAS que prescindiam de apoio do legislativo, em especial a aprovação dos PLN's nº 42 e 48 que visavam a recomposição de R\$ 750 milhões no orçamento do exercício de 2019 e de recursos da órbita de R\$ 2 bilhões para pagamento dos saldos atrasados dos exercícios de 2017, 2018 e 2019, para a proteção social básica e especial (FONSEAS, 2019b). Ao mesmo tempo, divulgou-se publicação aos parlamentares com pedido de apoio para aprovação dos projetos de recomposição orçamentária (FONSEAS, 2019c). O resultado dessa incidência política, conforme abordado anteriormente, foi a aprovação da destinação de crédito orçamentário de quase 1 bilhão de reais, em dezembro de 2019.

A publicação na página do CONGEMAS (2019b), na aba “Notícias”, divulga as ações de articulação do colegiado, em Brasília, para defesa da recomposição do orçamento do SUAS em 2019. Nessa publicação, o CONGEMAS destaca a participação ativa do colegiado, no ano anterior, que possibilitou reverter alguns cortes orçamentários no âmbito do Congresso Nacional.

Também no ano de 2020, por ocasião da realização da 2ª CIT, em 12/02/2020 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020), os colegiados FONSEAS E CONGEMAS informaram aos representantes do governo federal que haviam iniciado tratativas no Congresso Nacional para a recomposição do orçamento federal destinado à política de assistência social. Igualmente, na 3ª CIT, realizada em 17/06/2020, o CONGEMAS passou a incidir junto à SNAS sobre as tratativas em curso com o Congresso Nacional para a recomposição orçamentária de 2020. Nesse sentido, a então Presidenta do CONGEMAS indagou ao Coordenador da CIT (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020a, linhas 3482-3488):

Quais são os PLs que o Ministério está fazendo para que a gente dar gás nisso por lá? Porque na hora que a gente chega para pedir a recomposição orçamentária do orçamento todo o parlamento já nos perguntou: já veio o PL para cá? Já apontaram algum lugar? Ou pode ser por emenda? Enfim, a gente pensar juntos, nós estamos no processo, nós queremos e precisamos recompor, porque assim, a gente pode falar em equalizar o orçamento, mas eu não posso equalizar atendimento, eu não posso pedir para as pessoas esperarem lá fora quando o recurso recompor elas voltam para o acolhimento, não é?

No curso da pandemia, os representantes do FONSEAS e CONGEMAS atuaram no Congresso Nacional na questão afeta aos recursos extraordinários para financiamento das ações de prevenção e enfrentamento da Covid-19. Nesse sentido, por ocasião da 3ª CIT (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020a, linhas 1195-1197), realizada em 17/06/2020, o representante do CONGEMAS pontuou que “Também contribuimos, não é Presidente Andréia e Presidente Elisa, muito nesse diálogo dentro do congresso para que esse recurso, ele fosse ágio, rápido por causa das emergências, das urgências então um recurso muito importante.”

Nessa linha, no dia 20/08/2020, representantes do FONSEAS e CONGEMAS mobilizaram deputados federais para a aprovação, em caráter de urgência, do PL 4292/2020 que dispunha sobre ações emergenciais para o reforço do SUAS (FONSEAS, 2020i).

Na 7ª CIT, realizada em 14/12/2020 (BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2020d), os representantes dos colegiados questionaram o governo federal sobre as estratégias adotadas pela SNAS na articulação do PLOA-2021, dada a previsão de déficit orçamentário de R\$ 2 bilhões. O CONGEMAS destacou que os colegiados estavam mobilizados para acompanhar a votação no Congresso Nacional visando recompor o orçamento e solicitavam esclarecimentos acerca das providências concretas empreendidas pelo governo federal. As informações não foram fornecidas pelo governo federal que alegou haver uma sinalização positiva de acréscimo de R\$ 500 milhões no orçamento, mas que não adotaria nenhuma outra providência junto ao Congresso Nacional. Evidenciando-se, assim, uma postura de não envidar esforços políticos pela recomposição orçamentária. Esta foi uma pauta de atuação política afeta ao FONSEAS e CONGEMAS.

No mês de março de 2021, o então presidente do FONSEAS esteve com o então presidente do Senado e com o Ministro da Cidadania para defender o orçamento para o exercício de 2021 com vistas à manutenção dos serviços e ampliação da cobertura para as demandas decorrentes das desproteções sociais provocadas pela Covid-19.

Em 05/10/2021, o então Presidente do CONGEMAS participou do debate promovido pela Comissão Geral na Câmara dos Deputados sobre o tema “Fome, uma mazela social agravada pela crise econômica e social ocasionada pela pandemia da Covid-19”. Nessa oportunidade, o CONGEMAS alertou sobre a necessidade de

financiamento fixo, regular e automático para assegurar respostas rápidas no atendimento à população em vulnerabilidade física e/ou social. Além disso, a ocasião serviu para alertar sobre o processo de desfinanciamento sistêmico dos recursos ordinários da política (CONGEMAS, 2021d).

Ainda no ano de 2021, o CONGEMAS participou de atos políticos na Câmara dos Deputados e na Assembleia Legislativa de Pernambuco, em defesa da aprovação da PEC nº 383/2017, denominada PEC do SUAS, que visa garantir financiamento mínimo para o SUAS, de natureza orçamentária obrigatória. Os atos buscaram a articulação política necessária para a aprovação da PEC na comissão especial e, na sequência, no Plenário da Câmara dos Deputados (CONGEMAS, 2021e).

Em abril de 2022, por ocasião da XXIII Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, organizada pela Confederação Nacional de Municípios, representantes do CONGEMAS participaram do Painel Temático: “Perspectivas para gestão orçamentária no SUAS”, oportunidade em que abordaram a questão do repasse de recursos federais e a execução orçamentária (CONGEMAS, 2022a).

Em certa medida, a incidência política do FONSEAS e CONGEMAS no âmbito do Congresso Nacional para fins de recomposição orçamentária, aliada ao contexto pandêmico e suas diversas expressões de desproteção social, contribuiu para que a política de assistência social ingressasse na pauta dos congressistas. Nesse sentido, o ENTREVISTADO nº 8 relata que:

O SUAS teve um ganho muito grande através do CONGEMAS, muito forte na questão da visibilidade política deste colegiado, na visibilidade desta política porque hoje essa política está na pauta dos parlamentares. Se você traz uma discussão no congresso, você tem um número muito grande de parlamentares que sabem defender o SUAS, que não chamam mais de ação social, já sabem explicar quais são os equipamentos, a importância desse sistema. Acho que é um ganho político muito grande para a política de Assistência Social.

Com efeito, tratam-se de estratégias bem-sucedidas empreendidas pelos colegiados que para além de demarcarem a posição de *veto players* ao processo de desfinanciamento e subfinanciamento federal, contribuíram para a inserção da política da assistência social no debate político do Congresso Nacional.

5.3.1 Outras estratégias de atuação do FONSEAS e CONGEMAS: a mobilização de novos atores na incidência política

Diante de um governo federal que se negava a reunir com as instituições colegiadas²⁰⁴, com a instalação da lógica do confronto, a suspensão das reuniões da CIT, a paralisação dos trabalhos realizados nas Câmaras Técnicas e o acentuado processo de desfinanciamento e subfinanciamento em curso, os colegiados envidaram esforços para a mobilização dos demais gestores, operadores e usuários da política sob a perspectiva de alinhamento das várias representações em prol da pauta orçamentária e da defesa do SUAS junto ao Congresso Nacional.

Em 02 de março de 2020, o CONGEMAS (2020) reuniu-se com o presidente da Confederação Nacional dos Municípios – CNM para expor o cenário enfrentado pelos gestores de assistência social para a manutenção dos serviços oferecidos pelo SUAS, diante do desfinanciamento do governo federal, bem como articular estratégias voltadas para a garantia da integralidade do orçamento federal.

Em 11 de março de 2020, o FONSEAS convocou os gestores para o “Ato Público em Defesa do Direito à Assistência Social, do financiamento público e do SUAS”, agendado para dia 18/03/2020, na frente do Ministério da Cidadania. A programação consistiu na realização de diversas ações de incidência política com o objetivo de reversão do quadro de congelamento dos gastos sociais e demais medidas fragilizadoras do SUAS (FONSEAS, 2020g).

Em 27 de agosto de 2020, o CONGEMAS (2020b) e FONSEAS, com apoio da Frente Parlamentar em Defesa do SUAS, da Frente Nacional de Assistência Social e da Seguridade Social, do CNAS, do Fórum Nacional de Trabalhadores/as do SUAS – FNTSUAS, do Fórum Nacional de Usuários do SUAS – FNUSUAS, da Frente Parlamentar em Defesa da Criança e do Adolescente, além de outras entidades, fóruns, movimentos sociais e parlamentares, realizou o “Ato Público Virtual Pluripartidário em Defesa do SUAS”, com transmissão pelo Facebook, para mobilização de assinatura dos parlamentares para a aprovação do requerimento de urgência de inclusão na pauta do Congresso Nacional da votação do PL nº 4292/2020 que criava o “Plano Emergencial SUAS”, com a destinação de R\$ 4 bilhões para o

²⁰⁴ Evidenciada pelas sucessivas ausências de resposta por parte do Ministro da Cidadania quanto aos reiterados pedidos de agenda de reunião realizados pelos colegiados do FONSEAS e CONGEMAS, mesmo no contexto da pandemia. No governo Bolsonaro, a primeira reunião dos colegiados com o então Ministro da Cidadania ocorreu em 16/10/2019. A outra reunião dos colegiados somente ocorreu em 2022.

SUAS. O PL nº 4292/2020 foi uma proposição do próprio CONGEMAS acolhida pelo Deputado federal Danilo Cabral, Presidente da Frente Parlamentar em Defesa do SUAS.

Em 8/10/2020, o FONSEAS convidou todos os gestores, técnicos e usuários da política de assistência social para um “Tuitaço” (FONSEAS, 2020j) com o objetivo de pressionar os parlamentares pela aprovação de um piso emergencial para a assistência social.

No mês de dezembro de 2020, em data próxima à votação da PLOA-2021, o CONGEMAS organizou uma semana marcada por mobilizações que envolveram gestores, trabalhadores, conselheiros, usuários da assistência social, além de movimentos sociais em defesa da alteração do orçamento proposto pelo governo federal, no PLOA-2021021, de R\$ 1 bilhão para R\$ 2.7 bilhões, conforme deliberação do CNAS. O movimento foi denominado de “Dias ‘D’ Mobiliza SUAS – PLOA 2021” (CONGEMAS, 2020d). Vale destacar que o movimento teve início no dia da realização da 7ª CIT, em 14/12/2020, quando o tema do orçamento constou na pauta da reunião como “Informe”, ou seja, sem a possibilidade de qualquer tipo de discussão ou deliberação pelos representantes na CIT. Como a reunião da CIT estava sendo transmitida de forma online, a então Presidente do CONGEMAS convidou todos os participantes que acompanhavam a reunião pelas mídias sociais “a darem voz ao SUAS nos Dias “D” de Mobilização Nacional em defesa de um orçamento digno e justo, que garanta e sustente a maior rede de proteção social da América Latina, o SUAS”. Ainda conforme a nota divulgada pelo CONGEMAS, durante a transmissão da reunião ocorreram diversas manifestação no “chat” com relatos sobre a situação de desfinanciamento vivenciada pelos municípios.

No ano de 2021, em razão do adiamento da votação da PLOA – 2022, o CONGEMAS veiculou nota pedindo o engajamento e a permanência da incidência política junto aos parlamentares. Conforme veiculado na nota, a então Presidenta do CONGEMAS alertou que: “Os/as gestores/as precisam estar atentos ao Orçamento, vigilantes ao que tem acontecido nas instâncias de pactuação do SUAS e, principalmente, não desmobilizar.” (CONGEMAS, 2021d).

Em março de 2022, o FONSEAS pediu a mobilização de Secretários e Governadores no âmbito da Câmara dos Deputados Federais para a aprovação da PEC nº 383/2017, a PEC do SUAS. A orientação aos gestores e políticos consistiu na adoção imediata de agendas com os parlamentares federais de todos os estados,

para sensibilização e pedido de voto favorável à PEC nº 383 que havia sido colocada em pauta para votação no mês de abril. A compreensão era de que o momento exigia ampla mobilização e pressão junto aos deputados federais para que o SUAS ingressasse como agenda política prioritária para a destinação de recursos orçamentários (FONSEAS, 2022).

O CONGEMAS também passou a integrar a “Coalizão Direitos Valem Mais”²⁰⁵, ao lado de outras entidades como a Ação Educativa; Fian Brasil – pelo direito à alimentação e à nutrição; Gestos Soropositividade Comunicação e Gênero; Associação Franciscana de Solidariedade; e Instituto de Direito Sanitário Aplicado (Idisa). Tais entidades ingressaram com mandado de segurança, no Supremo Tribunal Federal, com pedido de ordem mandamental que assegurasse a participação da sociedade civil no debate político referente ao orçamento federal para 2021. Na petição inicial, as entidades argumentaram que na apreciação da LOA, apesar de instalada a Comissão, não havia sido assegurada a participação da sociedade civil no debate orçamentário por meio da realização de audiências públicas e outros mecanismos constitucionais de participação da sociedade (CONGEMAS, 2021a).

5.3.2 Outras estratégias de atuação do FONSEAS e CONGEMAS: a publicização do desmonte pela via das Notas Públicas e Manifestos Conjuntos

A pesquisa no site dos colegiados FONSEAS e CONGEMAS permitiu a identificação de publicações conjuntas noticiando o processo de desinstitucionalização do SUAS, imposto pelo governo federal.

A primeira delas, datada de 13 de setembro de 2017, é intitulada “O Orçamento para a Assistência Social rompe com pacto federativo e inviabiliza o Sistema Único de Assistência Social” (FONSEAS, 2017). No manifesto, CONGEMAS e FONSEAS externalizam que o SUAS foi construído sob um “compromisso republicano nacional de implantação de uma das maiores redes pública estatal de serviços, programas, projetos e benefícios do mundo” e o congelamento dos recursos orçamentários inviabiliza a manutenção do sistema, razão pela qual os gestores pedem o restabelecimento do modelo descentralizado e participativo construído no

²⁰⁵ A Coalizão foi criada em 2018 como um esforço intersetorial que atua no debate por uma nova economia comprometida com os direitos humanos, com a sustentabilidade socioambiental e superação das profundas desigualdades do país. Reúne mais de duzentas entidades ligadas à gestão pública, organizações da sociedade civil, conselhos nacionais de direitos, movimentos sociais, entidades sindicais, associações de juristas e de economistas e instituições de pesquisa acadêmica.

SUAS e a garantia dos recursos necessários para a manutenção da rede de serviços estatais públicos. Aqui vale ressaltar que se trata do contexto do orçamento de 2018 e os dados apontados no Capítulo 3 indicam um processo ainda mais recrudescedor nos anos que se seguiram.

Em 18 de fevereiro de 2020, o FONSEAS (2020a) publicou a nota “Fonseas manifesta posicionamento sobre a Portaria nº 2.362/19 e a grave situação do Orçamento da Assistência Social” para divulgar o posicionamento contrário aos termos da mencionada portaria, assim como o processo autocrático do ato normativo. Na manifestação os gestores estaduais e do Distrito Federal pedem a revogação da Portaria nº 2.362/2019 e esclarecem que diante do cenário de restrição orçamentária não participarão da Câmara Técnica para repactuação dos critérios de partilha dos recursos que podem inviabilizar a prestação dos serviços socioassistenciais no SUAS.

Em 03 de março de 2020, os colegiados CONGEMAS e FONSEAS divulgaram um manifesto conjunto, intitulado “Gestores denunciam redução de recursos na Assistência Social” para noticiar o corte de recursos para a assistência social pelo Ministério da Cidadania e reivindicar medidas urgentes por parte dos parlamentares para assegurar a manutenção da atual rede de serviços prestados pelo SUAS (FONSEAS, 2020c).

Em maio de 2020, FONSEAS e CONGEMAS veicularam uma manifestação pública para reafirmar o compromisso e a atuação da Assistência Social no atendimento à população mais vulnerável e que vivencia violações de direitos para a garantia de renda, sobrevivência e acolhida, num cenário de redução de recursos e aumento das desproteções sociais decorrentes da pandemia da Covid-19. Na nota os gestores afirmam que:

O Sistema Único da Assistência Social – SUAS tem sido altamente demandado, chegando a um colapso, e, ainda assim, permanece na invisibilidade política, com sinais evidentes de retrocessos, considerando o que se construiu coletivamente, de forma democrática, participativa e republicana na esfera pública. Gestores, trabalhadores e entidades vinculadas, sofrem com a não recomposição de recursos orçamentários, a falta de regularidade no repasse fundo a fundo, a ausência de cofinanciamentos para alguns públicos e serviços, a exemplo do acolhimento para pessoas idosas, migrantes, refugiados, famílias, mulheres em situação de violência, dentre outras, além da insuficiente coordenação nacional em aspectos de governança, o que implicaria na criação de dispositivos integrados, como um plano nacional de contingenciamento social.

(...)

Nós, gestores, que representamos os governos municipais, o Distrito Federal e estaduais na política de Assistência Social, manifestamos nossa profunda preocupação, com a falta de integração entre os entes federados e gestor

federal, por meio o Ministério da Cidadania; o descumprimento do pacto federativo e social; a insuficiência de recursos públicos de dispositivos planejados e integrados para a provisão de serviços e benefícios socioassistenciais, que garantam proteção no enfrentamento do Covid-19, que atinge toda a humanidade, mas afeta de modo dramático a população mais vulnerável.

(...)

O que temos reivindicado, sobretudo, é o retorno do pacto federativo e social produzidos no âmbito do SUAS, com definição conjunta de critérios de partilha e demais aspectos relativos à gestão da política, o que implica o devido restabelecimento das reuniões da Comissão Intergestores Tripartite e a garantia de recursos públicos obrigatórios e regulares; a interrupção de dispositivos que burocratizem, desconsideram as demandas concretas e a autonomia dos entes federados, dificultam acessos e reduzem a proteção social pública. (CONGEMAS, 2020a).

Em 20 de abril de 2020, CONGEMAS e FONSEAS encaminharam ofício conjunto ao Ministério da Cidadania com pedido para constituição do comitê de enfrentamento da crise Covid-19, com participação das representações dos entes federados, sob coordenação do governo federal, para discussão dos desafios interfederativos no enfrentamento da Covid-19, além do restabelecimento das reuniões da CIT. No documento os gestores reafirmam que:

o sentimento que prevalece entre os gestores de assistência social, é de isolamento gerencial e político, especialmente quanto a participação nas decisões conjuntas, a garantia de orçamento público, e nas respostas necessárias e urgentes às demandas da população, naquilo que compete à Assistência Social. (FONSEAS, 2020d)

Em 09 de maio de 2020, FONSEAS e CONGEMAS assinaram um manifesto conjunto pedindo maior integração e investimento federal na assistência social para o enfrentamento da Covid-19 (FONSEAS, 2020e).

Em 23 de julho de 2020, o FONSEAS (2020f) veiculou manifesto em defesa do SUAS para tornar pública a “defesa intransigente do Suas”, além da retomada das reuniões mensais da CIT, a qualificação das pautas enviadas anteriormente e a irrestrita disposição em permanecer na defesa da dignidade do ser humano, enquanto direito de cidadania e pela justiça social tendo como meta prioritária a superação do quadro das desigualdades sociais no país.

Em 10 de novembro de 2020, o CONGEMAS publicizou o apoio à “Carta à Sociedade”, de autoria da Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social direcionada aos trabalhadores, entidades e sociedade em geral, com o objetivo de alertar para a escolha de candidatas/os comprometidas/os com a agenda coletiva de compromissos para a política de assistência social (CONGEMAS, 2020c).

Em 24 de dezembro de 2020, o FONSEAS e CONGEMAS publicaram a “Nota Conjunta de Repúdio” quanto à forma como os representantes do governo federal conduziram a escolha dos membros da Comissão Organizadora da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social, deixando de fora as entidades representativas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios brasileiros. Os colegiados entenderem tratar-se de uma medida que buscava “silenciar as vozes” das entidades legitimamente representativas dos gestores e trabalhadores que buscam defender o SUAS. Na nota de repúdio os gestores consignaram: “Somos 5.570 municípios, 26 estados e o DF: força motriz deste Sistema de Proteção Social brasileiro. Não vão silenciar nossas vozes!” (FONSEAS, 2020k).

Em maio de 2021, o FONSEAS (2021a) publicou a nota “Entenda os impactos do desfinanciamento no SUAS” com informações sobre a importância do financiamento da assistência social para a provisão e o aprimoramento da gestão e execução de serviços, programas e projetos, assim como a concessão de benefícios socioassistenciais. E abordou o processo de desfinanciamento com a retirada progressiva de recursos que comprometem seguir uma série histórica de ampliação para manter a rede instalada.

Em 18 de dezembro de 2021, um dia após a votação de projetos de lei pelo Congresso Nacional, o FONSEAS, CONGEMAS, entidades e movimentos veicularam a “Nota de Repúdio pela retirada de recursos da Assistência Social e do seguro desemprego para destinação de recursos adicionais para o Ministério da Defesa”. Na oportunidade, a nota informou a votação pelo Congresso Nacional de uma série de projetos que destinavam recursos adicionais para o governo do presidente Bolsonaro, ainda em 2021, sendo um deles em favor do Ministério da Defesa para a compra de helicópteros e gastos nas Forças Armadas por meio da retirada de recursos do seguro-desemprego e da Assistência Social. Os autores do manifesto afirmaram que:

Mas é inadmissível que sejam retirados recursos da Assistência Social, em gravíssimo processo de desfinanciamento, e conseqüentemente da população mais vulnerável e com direitos violados, para subsidiar ações da Defesa Social, realidade que confirma a opção deste governo e da maioria do parlamento, por um Estado Penal em detrimento do Estado Social. (FONSEAS, 2021b).

Em 10 de junho de 2021, o CONGEMAS divulgou a “Carta de Foz do Iguaçu”, resultado do XXII Encontro Nacional do CONGEMAS, sob o tema: O futuro da Assistência Social no Brasil: compromissos dos governos na superação da fome e

das desproteções sociais (CONGEMAS, 2021b). Segundo a carta veiculada, o processo participativo e politicamente plural possibilitou a construção de consensos no âmbito do CONGEMAS quanto a realidade e os desafios da política de assistência social. Ainda segundo a carta:

No âmbito do SUAS, a redução dos recursos orçamentários e financeiros tem se revelado incompatível com os indicadores sociais e econômicos, expressos no cotidiano da população brasileira, marcado pelo desemprego, pela redução do poder de compra do salário-mínimo, pela violência e pelo empobrecimento de parcelas expressivas da sociedade, cujo emblema mais contundente é a existência de 33 milhões de brasileiras e brasileiros passando fome. Esse cenário requisita uma forte presença da política de assistência social como política pública, universalizadora de acesso e o pleno funcionamento do SUAS conforme prevê o II Plano Decenal 2016 – 2026. Nesse sentido, condenamos a omissão e o descaso do governo federal com a população brasileira mais vulnerável e com os municípios responsáveis pela gestão do SUAS onde as expressões da questão social se manifestam. Essa omissão também pode ser identificada pela vigência de um marco fiscal que retira recursos do orçamento público, de modo a inviabilizar o pleno cumprimento dos objetivos Constitucionais de redução da pobreza, das desigualdades, e da dignidade humana.

Em 05 de setembro de 2022, o CONGEMAS (2022c) veiculou a nota pública “Manifestação pela imediata recuperação do orçamento para a assistência social diante dos cortes de quase 100%”. Na nota, o presidente do CONGEMAS aponta que a redução orçamentária federal na assistência social tem ocorrido de forma mais acentuada desde 2019, com quedas expressivas de repasses federais para a manutenção da rede SUAS, mesmo no período mais dramático da pandemia da Covid-19. O colegiado informa a redução de 95% da previsão orçamentária para o ano de 2023 nas ações e serviços do SUAS. Numa análise comparativa da LOA-2022 e PLOA-2023, a nota comunica que há redução de R\$ 638,5 milhões para R\$ 31,9 milhões de recursos no bloco da Proteção Social Básica; redução de R\$ 327 milhões para R\$ 16,3 milhões na Proteção Social Especial e de R\$ 1.5 bilhões para R\$ 50 milhões na Estruturação da Rede de Serviços. Chama a atenção, ainda, a discriminação dos valores por estado contrariando a lógica de valores globais por nível de proteção.

5.3.3 Outras estratégias de atuação do FONSEAS e CONGEMAS: subsídio de dados técnicos e propagação das informações

Um dos papéis de relevância atribuídos à CIT consiste na capacidade de disseminação das informações debatidas e pactuadas com os demais gestores,

operadores e usuários da política, atuando como uma “comunidade de intérpretes, ordenando sentidos, informações e repertórios a respeito da política e seus instrumentos” (JACCOUD; MENESES; STUCHI, 2020, p. 283). E, nesse sentido, os colegiados FONSEAS e CONGEMAS assumiram um papel relevante na disseminação da informação quanto à direção política dada ao sistema SUAS, no período do governo Bolsonaro.

A partir de janeiro de 2021, diante da estratégia do governo federal de inserir temas na pauta da reunião da CIT, na condição de Informes, o CONGEMAS passou a divulgar a pauta da CIT nas suas redes sociais, fazendo constar as negativas dos pedidos de inclusão de temas nas pautas das reuniões.

O ENTREVISTADO nº 8 esclareceu a estratégia adotada pelo CONGEMAS:

[...] botou a voz no mundo, criamos várias estratégias para denunciar o desmonte do sistema único de assistência social desse país, nós fomos criando movimentos, criando estratégias de resistência onde foi tentando colocar um pouco de freio na fora que estava ali para acabar, para desmontar com o sistema público de proteção social, para desmontar o bolsa família, para desmontar o Cadastro Único, para desmontar o BPC. Todos os dias é um ataque a população mais pobre.

O ENTREVISTADO nº 7 informou ainda que:

[...] começamos a divulgar e gravar as nossas falas na CIT, então a gente começava a dar vazão na nossa rede e nosso canal, o que estava acontecendo na CIT, a nossa assessoria de comunicação começou a bolar uma coisa bem legal: “Nesse momento está se defendendo isso...”, para tentar fazer alguma coisa mais presencial”

No contexto da pandemia, do isolamento gerencial e da suspensão da realização das reuniões da CIT, o CONGEMAS adotou a estratégia de realização de *lives*, como forma de disseminação dos desafios enfrentados na gestão do SUAS e de alinhamento com os demais gestores, operadores e usuários da política. Por meio do seu canal no Youtube, o CONGEMAS inaugurou em 28 de junho de 2020, a primeira edição do “Diálogos com o CONGEMAS”, com o tema “Assistência Social na linha de frente no enfrentamento da Covid-19 nos Municípios”. Ao longo do ano de 2020 foram realizadas inúmeras edições do evento, em regra semanalmente, com convidados técnicos, gestores e de outras entidades como a Defensoria Pública da União e o Unicef.

Nesse mesmo canal do Youtube, o CONGEMAS realizou o lançamento de pesquisas para subsidiar estudos técnicos relacionados ao SUAS. O primeiro deles o “Estudo sobre proteção social, cobertura do Sistema Único de Assistência Social

(SUAS), financiamento e custo de serviços e benefícios socioassistenciais”, em parceria com a Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), contou com apoio da Fundação Itaú Social. O estudo teve como objetivo analisar a cobertura da proteção social do SUAS no Brasil, bem como os níveis e características da desproteção social e suas tendências, produzindo estudo sobre a conjuntura atual dos serviços socioassistenciais e benefícios, o financiamento federal, estadual e a existência de serviços não cofinanciados, além da identificação de custos de serviços, que sinalizam a análise do subfinanciamento no SUAS, as tendências e impactos do desfinanciamento. Os dados coletados na pesquisa serviram para subsidiar o debate do CONGEMAS, em especial na CIT e CIB’s, com informações e análises técnicas consideradas inéditas no âmbito da política de Assistência Social dada a ausência de estudo e mapeamento nacional da rede de cobertura do SUAS (CONGEMAS, 2020e).

O estudo resultou, em agosto de 2021, no lançamento do “Portal Assistência Social nos Municípios” (CONGEMAS, 2021c), numa ação conjunta do CONGEMAS com o Núcleo de Direitos Humanos da PUC-PR e apoio do Itaú Social, UNICEF Brasil, Frente Nacional de Prefeitos, Confederação Nacional dos Municípios, Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social e Frente Parlamentar em Defesa do SUAS. O portal²⁰⁶ reúne uma série de informações sistematizadas e referenciadas geopoliticamente concernentes à gestão do SUAS, inclusive orçamentárias.

Ainda em abril de 2021, o FONSEAS (2021) lançou uma pesquisa sobre “Orçamento e Gestão Financeira do Sistema Único de Assistência Social nos Estados e Distrito Federal”, com objetivo de reunir informações sobre o financiamento público e corresponsabilidade da União, estados, Distrito Federal e municípios na gestão do SUAS para subsidiar ações de incidência junto ao Executivo federal e o Legislativo, especialmente quanto ao orçamento.

Em fevereiro de 2022, o CONGEMAS (2022) lançou nova pesquisa sobre os impactos da Covid-19 na atenção à primeira infância, dirigida aos gestores municipais da Assistência Social. A pesquisa foi organizada e promovida pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, com o apoio do Unicef Brasil e do Itaú Social, e parceria da Undime e Conasems. O objetivo da pesquisa é coletar dados que subsidiarão a construção de programas, projetos e políticas públicas educacionais que visem

²⁰⁶ A plataforma foi utilizada como instrumento de coleta de dados quantitativos na presente pesquisa.

garantir que os serviços direcionados à primeira infância e a gestantes sejam acessados com melhor qualidade daqui para frente.

Em agosto de 2022, o CONGEMAS (2022b) lançou a pesquisa “Situação do SUAS”, elaborada pelo UNICEF Brasil, direcionada aos gestores e trabalhadores do SUAS. A pesquisa teve por objetivo identificar quais municípios enfrentam desafios em relação ao oferecimento de informações sobre o Auxílio Brasil e à inclusão, averiguação e revisão cadastrais dos beneficiários; além de entender quais são esses desafios. Conforme veiculado pelo colegiado, as respostas subsidiarão iniciativas do Unicef nos 18 estados em que o Selo Unicef foi implementado, o que compreende toda a região Norte, o estado do Mato Grosso, a região Nordeste e o estado de Minas Gerais.

Em setembro de 2022, o CONGEMAS publicou o segundo produto das pesquisas no Portal Assistência Social nos Municípios. O estudo intitulado Análise do Financiamento do SUAS e dos Benefícios Socioassistenciais - Estudo da Proteção Social, Desproteção e Financiamento do SUAS (SILVEIRA, 2022) traz uma série abrangentes de dados sobre as transferências de recursos orçamentários federais, por bloco e regiões do país, além das transferências relativas ao BPC e o extinto programa Bolsa Família. Segundo veiculado no portal, o estudo tem como pressuposto o estado de ruptura concreta do pacto federativo, ante o processo permanente de redução dos recursos ordinários tanto no que se refere ao orçamento quanto ao financiamento público.

De maneira que é possível apreender que os colegiados FONSEAS e CONGEMAS, no espaço institucional da CIT, levaram a efeito uma série de estratégias e posicionamentos no processo de tomada de decisões coletivas que serviram como barreiras de contenção ao processo de desmonte do SUAS idealizado pelo governo federal que, no uso de sua *policy decision making* adotou uma postura que assume as características de um federalismo coercivo.

5.4 O *PATH DEPENDENCE* NA OFERTA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PERSPECTIVAS DE UM REGRESSO MORALIZANTE E MERITOCRÁTICO

A lógica de um sistema nacional de política pública gerido com responsabilidades compartilhadas entre os entes federados, com padrões uniformes na oferta de um rol tipificado de benefícios, serviços, programas e projetos, opera sob o fundamento do acesso na condição de direito do cidadão que esteja vivenciando

determinadas situações de vulnerabilidade social, em seus múltiplos aspectos, ou violação de direitos. A instalação e expansão dos equipamentos públicos, tidos como “portas de entrada” para o Sistema Único de Assistência Social, na década de 2005 a 2015, ocorreu sob a diretriz da plena universalização no acesso, integralidade da proteção, expansão qualificada e progressiva e territorialização dos serviços socioassistenciais. E possibilitou que a população brasileira começasse a identificar o SUAS como um sistema público e, portanto, dever do Estado e direito do cidadão.

Apreende-se um esforço significativo por parte dos colegiados FONSEAS e CONGEMAS na defesa da manutenção do SUAS frente ao recrudescido processo de desinstitucionalização do sistema público. No entanto, ainda parece ser um desafio a todos os operadores da política a conscientização da sociedade civil quanto a própria natureza e dimensão do SUAS; sua importância no campo da proteção social integrante de um sistema protetivo de Seguridade Social redistributivo, universal e democrático.

A não afirmação da identidade da Assistência Social, enquanto política pública a cargo do Estado e direito do cidadão, aliada ao processo de contrarreforma de desmonte do sistema público estatal em termos focalizados, seletivos e anti-democráticos, dentre outros aspectos ideológico-políticos do governo federal, possibilitou que a política social fosse absorvida e determinada pela política econômica de ajuste fiscal permanente. Ao mesmo tempo, permitiu que algumas práticas na política da assistência social reassumissem o legado de instrumento de controle político do governo federal sob dois prismas: pelo lado do cidadão, com a retomada de práticas clientelares; e pelo lado dos gestores, com a retomada da relação negocial dos entes subnacionais com o governo federal pela disputa de recursos orçamentários.

Pela via dos cidadãos, as entrevistas evidenciam uma retomada do legado político da assistência social, sob o viés do assistencialismo, com o uso político da gestão e das ofertas socioassistenciais, em especial no período da pandemia da Covid-19. O ENTREVISTADO nº 6 traz o seguinte relato concernente à atuação da política de assistência social no contexto da pandemia:

[...] tem muita gente passando fome, nós precisamos realmente chegar com alimento. Agora, a forma de se fazer isso é que é a questão, se nós estamos construindo essa passagem para as ofertas, as entregas na lógica do direito, na medida em que nós realizarmos essa entrega de cestas por pessoas, por gestores, nós poderemos estar desconstruindo tudo o que foi construído nos

últimos anos e fortalecendo a lógica da caridade, d solidariedade e esse momento é crucial.

O ENTREVISTADO nº 5 também reforça a ideia da retomada das práticas clientelares:

[...] a forma como ele foi utilizado, você pode utilizá-lo desprezando a forma técnica e utilizando esse espaço apenas politicamente. Isso é algo extremamente complexo e algo que nos fragiliza muito. (...) Se nós não tivermos num prazo muito pequeno um resgate, o devido respeito por essa política, ela acabará sendo engolida por outras práticas que vão desconstruir todo o trabalho feito a muitas mãos.

O ENTREVISTADO nº 1 traz a síntese desse processo de afastamento do Estado na responsabilidade pela oferta da proteção social, com a retomada do legado histórico na assistência social de práticas fragmentadas, seletivas e focalizadas na pobreza:

Houve uma reatualização do assistencialismo, é uma reconstrução tão desafiante que ela vai desde a concepção, desde o traduzir o direito como direito. Como é que nós vamos reconstruir uma coisa que o Ministério fez, de colocar que a Assistência Social tem que cuidar do pobre. O pobre ele não tem acesso a outra política que não seja a Assistência Social. (...) absoluto retrocesso do ponto de vista da concepção do direito, da materialização do direito; direito é certeza, continuidade, isso que caracteriza o direito; (...) continuidade e certeza é a presença do Estado que traduz, é a primazia da responsabilidade do Estado, eu não posso ter certeza que aquele grupo de entidades que se reunia na pandemia para dar comida para as pessoas e daqui a pouco a vida fica difícil para os representantes e eles param dar. Isso não é certeza.

Pelo lado dos gestores, a retomada da cultura patrimonialista, assentada nas relações assimétricas de poder dos entes federados e na ideia do mando e do favor, também aparece na fala dos entrevistados. Assim, o ENTREVISTADO nº 7 pondera que:

A forma de construção do SUAS é uma forma democrática, que tirava e libertava dessa dependência de articulação com o governo federal, entretanto, isso não é por acaso pensado ideologicamente. Você traz um retorno a essa centralidade do governo federal. Tudo o que você quer, você solicita. (...) Cada município está tentando articular com o parlamentar, mas daqui a pouco ele cria uma estrutura, novamente, de dependência daquele parlamentar; com aquele articulado lá no governo federal. Fragilizar a CIT é voltar para o coronelismo, é voltar para tudo o que a gente já viveu e debateu.

Também o ENTREVISTADO nº 1 traz o relato da dependência dos gestores municipais frente à predominância fiscal do governo federal:

[...] quem tem dinheiro tem poder, o financiador por si ele tem um poder absoluto, enfim o governo federal tem a obrigação, a responsabilidade legal e constitucional de financiar, de prover, mais ainda em relação aos municípios, porque no Brasil oitenta por cento dos municípios têm uma conformação bastante pequena e uma lógica clientelista, uma lógica de pires na mão com o governo federal, uma relação de pedir dinheiro em troca de apoio político, uma relação que é clientelista, uma relação patrimonialista que não se acaba assim.

Não obstante a trajetória na regulamentação do SUAS, na normatização das ofertas de proteção socioassistencial na tipificação dos serviços, o projeto político do governo Bolsonaro, frontalmente oposto aos ideários concebidos na Constituição Federal de 1988, em especial no tocante ao avanço dos direitos sociais e políticas públicas materializadoras, impôs severo processo de desinstitucionalização do sistema SUAS. A operacionalização da política de assistência social com ausência de coordenação nacional, com o abandono gerencial dos municípios, a escolha pelo confronto com os demais entes subnacionais tem possibilitado, ainda, a retomada de aspectos tradicionais da assistência social pela ótica do não-direito do cidadão; do assistencialismo. Como pontua Silveira (2017, p. 490-491) permite que a política de assistência social seja articulada por concepções e práticas

sustentadas no entendimento dos direitos como outorga, ou meramente inscritos nas legislações e demais ordenamentos jurídico-normativos, reforçando uma compreensão abstrata dos direitos, ao mesmo tempo em que legitima a posição de maior poder dos agentes públicos e governamentais.

A desresponsabilização estatal em especial na prestação dos serviços socioassistenciais conduz à retomada do assistencialismo, dada a possibilidade de uso político da própria gestão do sistema. E isso atinge o ápice político na PLOA-2023 quando se definem critérios de repasses orçamentários para determinados Estados, rompendo com o caráter republicano do cofinanciamento federal, sob a lógica de repasses automáticos, regulares, com critérios pactuados na CIT que asseguravam relativa autonomia aos gestores subnacionais na gestão da política pública.

Ao mesmo tempo, soluções unilaterais por parte de um ente federado no bojo de um sistema nacional que demanda responsabilidades compartilhadas conduzem a mudanças na forma de distribuição do poder político que, no caso brasileiro, tenderam para o lado federal. Dessa maneira, o federalismo cooperativo na gestão da política de assistência social assumiu contornos de um federalismo coercivo na medida que o papel do ente federal passou a prevalecer nas relações intergovernamentais e promoveu alterações nas regras do jogo no âmbito institucional da CIT do SUAS.

No entanto, tais alterações tiveram como efeito reverso a emergência de uma nova coalização política formada pelos colegiados dos entes estaduais e municipais integrantes da CIT do SUAS. Como nos coloca Echeverry (2016, p. 96) “Nem sempre as coalizações ganham as batalhas chave de uma reforma, mas se acionada pode frear ou interromper a força de certos processos.”.

É nesse sentido que se entende que a coalização política forjada pelo FONSEAS e CONGEMAS, no período pós *critical junctures*, assumiu o papel de *vetos players* ao processo de desinstitucionalização do SUAS. Sob a bandeira da “defesa intransigente do SUAS”, conforme verbalização do representante do CONGEMAS, essa coalizão política convergiu na adoção de uma série de estratégias implementadas tanto interna quanto externamente ao arranjo institucional da CIT do SUAS, norteadas pelo objetivo de contraporem-se às medidas unilaterais levadas a efeito pelo governo federal, no exercício de sua *policy decision-making* quanto ao formato e alcance da política de assistência social, funcionando como uma “salvaguarda federativa” (SCHNABEL, 2015).

Na inter-relação da política de assistência social com o arranjo do federalismo brasileiro, a coalização política do FONSEAS e CONGEMAS contribuiu para a própria estabilidade federativa diante das medidas implementadas pelo governo federal que assumiram a característica de um federalismo coercivo capaz de desestruturar as relações intergovernamentais e romper com a ideia de pacto ou aliança (*concept of covenant*), desenvolvida por Elazar (1987), sustentada na ideia do equilíbrio entre o autogoverno e o governo compartilhado entre os entes federados, expressos na fórmula *self-rule plus shared rule* (ELAZAR, 1987, p. 6). Isso porque as ações e estratégias, formais e informais, conduzidas pela coalização política do FONSEAS e CONGEMAS, visando operar como barreiras ao processo de contrarreforma levada a efeito pelo governo federal tem dificultado uma inversão de marcha completa na institucionalização do sistema SUAS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa buscou apreender as transformações no arranjo do federalismo brasileiro em sua relação com a política de Assistência Social pela ótica das relações intergovernamentais no âmbito da arena interfederativa da Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Assistência Social.

Tais relações intergovernamentais revelaram-se tão dinâmicas quanto a própria dinamicidade da política de Assistência Social que num contexto de governo social-desenvolvimentista esteve pautada por uma concepção política direcionada para a gestão e prática democratizantes, com tentativas de efeitos universalizantes. E num contexto de “nova direita” (PEREIRA, 2020) encontra-se direcionada para práticas elitistas e clientelistas com efeitos restritivos e seletivos de acesso à política que buscam a destruição do sistema público de Assistência Social.

O federalismo brasileiro, sob a ideia de aliança fundada na busca pelo equilíbrio dos princípios *self-rule plus shared rule* (ELAZAR, 1987), assume as características de um pacto celebrado para acomodar as “heterogeneidades constitutivas” (ABRUCIO, 2005) que inauguraram nossa forma de organização política e foram sendo ressignificadas ao longo da trajetória histórica por intermédio das disputas pelo poder político e fiscal entre os entes federados. As diversidades intra e inter-regional do nosso país, em suas várias expressões, nunca foram superadas por um projeto de nação republicana cujos objetivos fundamentais estejam efetivamente pautados na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com vistas à redução da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais e regionais em prol de um desenvolvimento que seja nacional, democrático e republicano de direito.

Com efeito, o caráter republicano de uma federação concretiza-se, dentre outras maneiras, pela tomada de decisões políticas sobre a forma de distribuição dos recursos públicos, em especial na dimensão dos gastos públicos. Quanto mais isonômica a decisão política sobre a redistribuição da riqueza socialmente produzida, maior a possibilidade de superação da clássica dicotomia do interesse coletivo x interesse privado. E disso decorre o caráter de conflituosidade, de disputa pelo fundo público e da correlação de forças na tomada das decisões estratégicas concernentes à gestão das políticas sociais.

Ao mesmo tempo, a Assistência Social insere-se na novidade da redemocratização brasileira enquanto política pública de caráter não-contributivo,

financiada por toda a sociedade e tendo o Estado como o principal responsável pela defesa e garantia de um rol de direitos sociais, ao lado da oferta de níveis de proteção social. A concretização do sistema protetivo brasileiro inaugurado com a Constituição Federal de 1988 sempre foi alvo de forte resistência por parte das elites oligárquicas. A Assistência Social precisou envidar esforços de identificação, de manutenção e de afirmação da política. Inúmeros foram os tensionamentos no processo de concepção da política nacional e a consequente implantação do Sistema Único de Assistência Social. Um deles decorre da conflituosidade da natureza das ofertas socioassistenciais ao lado da defesa dos direitos sociais, ou seja, do caráter desmercadorizado que afronta o primado liberal de que o indivíduo deve viver do rendimento obtido pelo seu trabalho e por mérito próprio. Um outro tensionamento reside na própria limitação imposta ao exercício do poder estatal na medida que a concretização dos direitos sociais possibilita o exercício e ampliação do *status* de cidadania e conduz a uma sociedade republicana, igualitária e democrática.

A despeito das resistências e do atraso em relação às demais políticas da Seguridade Social, o Sistema Único de Assistência Social restou implantado com suporte numa série de proposições normativas, de práticas inovadoras, da definição e articulação de competências federativas, de níveis de financiamento condizentes, ainda que nunca completamente suficientes, além da indução nacional e gestão democratizante. Os dados empíricos narrados nos capítulos 3 e 4 demonstraram os avanços na institucionalização da política de Assistência Social com seu ingresso na agenda pública como política estatal voltada a assegurar direitos e ofertar determinados níveis de proteção social, ao mesmo tempo em que externalizou novas necessidades sociais e, em alguma medida, deu visibilidade ao usuário na condição de cidadão portador de direitos.

Nesse contexto de inovações democráticas ganhou densidade a institucionalização da Comissão Intergestores Tripartite do SUAS, enquanto arranjo interfederativo triádico que espelha a definição de competências próprias e comuns dos entes federados para a gestão das políticas públicas sociais, além da busca pela persecução dos interesses nacionais com o reconhecimento das heterogeneidades constitutivas e a garantia da acomodação dos interesses e necessidades dos entes subnacionais.

É nesse *locus* político que a pesquisa buscou apreender como se materializam as relações intergovernamentais; as formas reais de assimetria do poder

político dos entes federados e as disputas por recursos fiscais que selam o pacto federativo. Com efeito, as indagações *who should do it?* e *who will pay?* expressam duas faces interdependentes na relação do federalismo com as políticas públicas sociais. Não há autonomia dos entes federados sem partilha dos recursos fiscais. Assim como não há concretização de direitos sociais, via políticas públicas, sem recursos orçamentários. E a densidade de uma política pública social pode ser aferida, dentre outras variáveis, pelo volume de recursos orçamentários alocados pelo Estado.

Nesse sentido, os dados expostos no capítulo 3 evidenciam a relação direta entre o nível de compartilhamento das competências dos entes subnacionais e o grau de interdependência para a consecução da política de assistência social. À medida que as competências foram sendo delimitadas normativamente e as necessidades e demandas dos entes subnacionais foram sendo reconhecidas e acomodadas no processo coletivo de tomada de decisões, num efeito de *increasing returns* (ECHEVERRY, 2016), aumentou-se o grau de interdependência entre os gestores e, por consequência, a própria institucionalização do sistema público. Nesse momento histórico, as relações intergovernamentais estiveram alinhadas no tipo-ideal *coordinate authority* (WRIGHT, 1988), em níveis progressivos de fixação de competências administrativas, cofinanciamento público - ainda que não integralmente assumidos por todos os entes federados, em especial por parte dos entes estaduais - e construção de compromissos entre os gestores da política.

Ao mesmo tempo, a CIT ganhou densidade no processo institucional de negociação, deliberação e pactuação da política. Apesar de sua constituição normativa ser anterior à criação do SUAS, foi com a implantação desse sistema que a CIT ganha notoriedade e importância no processo de regulamentação e pactuação das responsabilidades próprias e compartilhadas dos gestores nos três níveis de governo. Esse arranjo institucional compreendido como um conjunto de regras e de procedimentos que moldam a tomada de decisões também abarca um conjunto de atores políticos autônomos e com capacidade de defender os interesses próprios e representativos das unidades constituintes do federalismo brasileiro.

No campo da gestão da política de Assistência Social, a pesquisa demonstrou que a instituição do novo regime de austeridade fiscal, por meio da promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016, marcou o início de um processo de estrangulamento da política pela via da “asfixia financeira”, como cunhou Fagnani

(2018). Ao mesmo tempo, o capítulo 4 retrata os efeitos da austeridade fiscal no rearranjo do federalismo brasileiro pela via da ampliação da autoridade política do ente federal sobre os demais entes subnacionais por meio da limitação dos gastos públicos que reduz a autonomia dos gestores quanto à forma de gestão da própria política e pela retirada da esfera dos entes subnacionais da tomada de decisões coletivas sobre a forma de distribuição da riqueza nacionalmente produzida.

A ascensão do governo da “nova direita” (PEREIRA, 2020), no período pós-impeachment, alinhado a partidos políticos do denominado “centrão” - historicamente ligados às práticas de cunho clientelista -, promoveu medidas de rearranjo no campo das políticas públicas sociais, dentre elas a Assistência Social. E a partir de 2019, algumas das conquistas mais caras à sociedade brasileira como a democracia, os direitos sociais, a expansão das políticas públicas e a participação popular na tomada de decisões e no controle social passaram a ser consideradas inimigas do projeto político concebido pelo governo federal.

A engrenagem do federalismo passou a ser movida por relações intergovernamentais de caráter coercivo (KINCAID, 2008). O ente federal, de forma intencional, adotou a estratégia de abandono da coordenação nacional da política e pautou as relações com os demais entes pelo caráter da conflituosidade. Como nos coloca Howllet, Ramesh e Perl (2013), a tomada de decisão da política pública pode assumir um caráter tanto positivo quanto negativo. Deste decorrem exemplos de ciclos de políticas públicas interrompidos por meio da intenção deliberada de não avançar no processo político de agenda ou formulação da política pública para manutenção do *status quo* da política pública.

A tomada de decisão política, pelo seu caráter negativo, com o abandono intencional da coordenação nacional, num contexto de regime fiscal de austeridade, leva à própria desestruturação do sistema público e, num processo de *path dependence*, possibilita que a política de Assistência Social possa ser capturada, tanto no seu aparato institucional quanto no campo dos agentes políticos, por mecanismos assistenciais e clientelares, de cunho conservador, moralizante e de criminalização da pobreza, direcionados para ações emergenciais de socorro às pessoas em situação de vulnerabilidade. A desresponsabilização estatal – em especial na prestação dos serviços socioassistenciais – deflagra a retomada do processo de assistencialismo focalizado na pobreza; rompe com a lógica de acesso ao sistema nacional pela ótica de direito do cidadão à Assistência Social. Ao mesmo tempo, restabelece as antigas

relações de mando e favor entre os entes políticos, com os gestores estaduais e municipais dependentes das transferências orçamentárias realizadas por emendas parlamentares, de natureza pontual e não regular, sem uniformidade entre os municípios ou estados e mediante critérios políticos e não-técnicos, que fragilizam a concepção de um orçamento público, transparente e continuado.

Não há dúvida de que a denominada política de austeridade fiscal, com foco na redução do gasto público direcionado às políticas sociais, numa sociedade marcada pela desigualdade estrutural de um modelo capitalista cada vez mais gerador de desigualdades sociais e concentração de renda, tem o condão de aprofundar as desigualdades sociais pela via do desmonte dos sistemas públicos de serviços sociais, reduzir os níveis de capacidade estatal já instalados, além de aumentar as desigualdades intra e inter-regionais e fragilizar a democracia.

Na proporção que o teto de gastos avança no congelamento dos recursos orçamentários destinados ao financiamento das políticas sociais, desarticula-se qualquer possibilidade de integração entre política econômica e social. O ente federal passa a decidir sozinho sobre o orçamento, sem deixar margem de espaço para o diálogo interfederativo e, por consequência, a pactuação no âmbito da CIT é esvaziada e esse espaço político deslegitimado. Valendo-se da *policy decision-making* no campo da política pública e da assimetria fiscal, o governo federal tem adotado uma série de medidas *top-down* com intento de moldar o SUAS ao orçamento federal abarcado pelos preceitos da austeridade fiscal permanente. As medidas de desfinanciamento (com a diminuição e o contingenciamento de recursos orçamentários) e subfinanciamento (ausência de previsão orçamentária em rubricas anteriormente financiadas) do governo federal buscam o reenquadramento do SUAS como uma política de governo gestada para a pobreza - a qual se contrapõe frontalmente ao caráter universalizante dos direitos sociais -, com o abandono da concepção de um sistema nacional, unificado e de caráter continuado.

Ao mesmo tempo, observa-se outras decisões políticas do governo federal, semelhantes àquelas implementadas no contexto de um federalismo coercivo (KINCAID, 2008), que vão desde a prevalência de recursos federais para custeio de benefícios sociais pagos diretamente à população, em detrimento do cofinanciamento de recursos aos entes subnacionais; a transferência da responsabilidade pelo financiamento dos serviços socioassistenciais já instalados aos entes subnacionais, num efeito *blame avoidance*, com a imposição do ônus político pela regressão dos

serviços prestados – seja pelo fechamento de equipamentos públicos, seja pela diminuição na oferta - ao gestor local que está mais próximo da população usuária; o aumento das exigências na execução dos recursos orçamentários repassados pelo governo federal; a ausência de pactuação de critérios transparentes para a destinação de recursos federais na gestão do sistema público e a indução à retomada da relação de dependência e barganha dos entes subnacionais com o Congresso Nacional, seja pela via da recomposição do orçamento federal por meio da aprovação de créditos extraordinários ou suplementares, seja pela via das emendas parlamentares.

Com efeito, por mais denso que seja o grau de consolidação, nenhuma política social está imune às reformas estruturais ou à desinstitucionalização inauguradas num contexto de *critical junctures*. O governo federal tem envidado esforços para a desinstitucionalização do sistema por meio da retirada da capacidade de os entes subnacionais buscarem acomodar as necessidades e interesses locais no âmbito do sistema nacional e estatal. E disso decorrem sérias violações à forma de organização política do federalismo brasileiro, dentre elas a autonomia dos entes subnacionais, consagrada como cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988. O predomínio do ente federal na tomada de decisões sobre o formato das políticas sociais, em termos unilaterais, coloca em risco a própria estabilidade do sistema federativo. Uma política fiscal contracionista cujo foco está centrado na redução dos investimentos públicos em políticas sociais, de forma absolutamente descolada da realidade socio-econômica vivenciada pela grande maioria da população brasileira, tem a potencialidade de comprometer a capacidade estatal de assegurar bem-estar aos cidadãos brasileiros e, ao mesmo tempo, de promover uma contração no processo democratizante na gestão da política.

A implantação do SUAS restou orientada por concepções estruturais de descentralização da gestão administrativa, de corresponsabilidades por parte dos entes federados, do cofinanciamento de caráter contínuo, regular e via repasses fundo a fundo, dos pactos de aprimoramento e participação popular. E num mecanismo de *increasing returns* possibilitou aos entes subnacionais, notadamente os municípios, o desenvolvimento de capacidades estatais nas esferas administrativa, gerencial e de qualificação de recursos humanos, ainda que em graus distintos. O papel de destaque dos entes subnacionais na gestão da política pública tornou-se peça-chave nas relações intergovernamentais levadas a efeito no âmbito da CIT.

O formato das relações intergovernamentais na gestão da política pública tem relação direta com o modelo do federalismo que está em predomínio num determinado contexto histórico e político. Se de um lado o efeito *blame avoidance* foi assumido pelo ente federal, de outro os entes subnacionais adotaram a estratégia de alinhamento na atuação política como *vetos players*, numa espécie de cláusula de barreira frente aos efeitos regressivos pretendidos pelo ente federal.

O processo de institucionalização do SUAS, que perdurou por aproximadamente dez anos, promoveu *increasing returns* que se não foram suficientes para conter a *critical junctures* que se instalou com a promulgação da EC nº 95/2016, ao menos possibilitou que os entes subnacionais, por meio de suas representações colegiadas no âmbito da CIT, fossem alavancados à posição de *veto players* diante do acentuado processo de desinstitucionalização do sistema.

Assim, confirma-se a tese de que o arranjo institucional da Comissão Intergestores Tripartite do SUAS, por meio da coalização política construída pelos colegiados FONSEAS e CONGEMAS, tem exercido um papel estratégico de resistência ao processo de desinstitucionalização do SUAS, com ares de “salvaguarda federativa” ante a ruptura do pacto federativo e dos compromissos anteriormente pactuados pelo governo federal para a gestão e aprimoramento do sistema público nacional.

Nos anos que se seguiram à instituição do novo regime de austeridade fiscal, as alterações promovidas pelo governo federal no arranjo organizacional e no processo decisório da CIT do SUAS, voltadas para o esvaziamento e a deslegitimação desse espaço de negociação, pactuação e consenso, tiveram o condão, simultaneamente, de desencadear alterações nos interesses e comportamentos estratégicos dos atores políticos representantes dos entes subnacionais.

A pesquisa evidenciou um alinhamento dos colegiados estaduais e municipais não observada anteriormente à *critical junctures* no âmbito da CIT do SUAS. Esse arranjo interfederativo tornou-se um espaço político de resistência às medidas unilaterais impostas pelo ente federal; de verbalização dos desafios enfrentados, da inserção da política de Assistência Social na pauta da agenda do Congresso Nacional e de luta em defesa do Sistema Único de Assistência Social. Tal posição assumiu o caráter de “salvaguarda federativa” (SCHNABEL, 2015) atribuído ao arranjo das arenas interfederativas, tal como a CIT do SUAS, enquanto espaços de consenso, negociação e administração de conflitos de interesses capazes de impedir ou

minimizar as ações unilaterais por parte do ente federado que concentra mais recursos políticos e orçamentários com impacto na estabilidade do pacto federativo.

A coalizão política dos gestores subnacionais com a adoção de estratégias direcionadas para uma série de iniciativas internas e externas ao arranjo institucional da CIT, passou a operar na condição de barreira de amortecimento ao processo de desinstitucionalização do SUAS. A posição de *vetos players* materializou-se em várias frentes, por meios formais e informais, ocupando espaços de diálogo e de dissenso no âmbito da CIT; envolvendo articulações nos espaços legislativos; acionando o Poder Judiciário e dialogando com a sociedade civil.

Ao mesmo tempo, os dados coletados também fizeram emergir a indagação concernente à aparente ausência de alinhamento dos gestores da política pública com o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, na conjuntura do processo de desinstitucionalização do SUAS. A compilação normativa reunida nos Apêndices do capítulo 3 evidencia que o CNAS exerceu um papel importante na primeira década de implantação do SUAS, marcado por forte articulação entre a CIT e o CNAS, levada a efeito pelo governo federal. Um desse disso foi o processo de revisão da NOB-SUAS 2005, ocorrido no âmbito da CIT, cujas negociações perduraram por dois anos até a pactuação e, na sequência, a aprovação pelo CNAS. Não é demais ponderar que ao CNAS compete deliberar pela aprovação da própria política nacional de Assistência Social, em cujas diretrizes estão alicerçadas a descentralização administrativa e a participação popular. Além disso, tem competência para normatizar as ações socioassistenciais e regular a prestação dos serviços socioassistenciais prestados nos equipamentos públicos ou por entidades privadas. E apreciar e aprovar a proposta orçamentária da política, alvo de intensos debates no âmbito da CIT. De modo que num contexto de desinstitucionalização do SUAS – sistema “construído a várias mãos”, consoante afirmação do ENTREVISTADO 5 -, não se observou na pesquisa de campo o mesmo nível de articulação ou coalizão política dos gestores da política com os atores que integram o CNAS.

Para além disso, surgiram questões concernentes aos desafios colocados à institucionalidade do SUAS: qual o grau efetivo de responsabilidade e comprometimento por parte dos entes federados frente aos compromissos interfederativos pactuados? O papel de cada ente federado, tal como regulamentado, é suficiente para manter em funcionamento o SUAS diante das novas demandas e dos novos usuários? Qual o nível ideal de responsabilidade orçamentária de cada ente

federado na gestão de um sistema público e de abrangência nacional, cujo acesso deve operar-se de forma universalizada e pela ótica da cidadania social?

É preciso pontuar que alcançamos o final do ano de 2022 com a menor previsão orçamentária, desde 2002, para a Política Nacional de Assistência Social. Houve um expressivo corte de 96% na previsão orçamentária para a manutenção da rede de serviços socioassistenciais. Ao mesmo tempo, há uma série de relatos nos meios de comunicação social de equipamentos públicos da Assistência Social sendo fechados ou serviços prestados de forma precarizada; há cidadãos brasileiros aguardando, por horas, nas filas de atendimento dos CRAS e atingimos o maior número de famílias em situação de vulnerabilidade econômica inscritas no CadÚnico, desde a sua criação, ou seja, 38.088.297 famílias, em agosto de 2022.

A desinstitucionalização do sistema público de Assistência Social leva à fragilização dos serviços sociais que afeta, de forma mais aguda, as milhares de pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica; vítimas de uma crise econômica, social e humanitária deflagrada pela pandemia da Covid-19, cujos efeitos tendem a se prolongar no tempo.

A despeito, encerro as considerações finais com o mesmo ânimo que iniciei a pesquisa e com a disposição para tornar útil o resultado das descobertas aqui desveladas, com o propósito de fomentar a construção de caminhos mais justos, igualitários, republicanos e democráticos, num esforço de resistência tal como o empreendido pelos colegiados FONSEAS e CONGEMAS na defesa do Sistema Único de Assistência Social!

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. de. Presidencialismo de Coalização: o dilema constitucional brasileiro. **Dados. Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1998.
- ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. 1. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, 2005.
- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005b.
- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisa, n. 12, 1998.
- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. Trajetória Recente da Cooperação e Coordenação no Federalismo Brasileiro: avanços e desafios. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (org.). **Diálogos para o Desenvolvimento**: República, Democracia e Desenvolvimento contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: IPEA, v. 10, p. 129-163, 2013.
- ABRUCIO, F. L., GRIN, E. J.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 54(4), p. 663-677, jul./ago. 2020.
- AFFONSO, R. de B. A. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. *In*: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B (orgs.) **A Federação em Perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, p. 57-75, 1995.
- AFFONSO, R. de B. A. Descentralização e Reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 14, p. 127-152, jun. 2000.
- AGRANOFF, R. Managing Within the Matrix: do collaborative intergovernmental relations exist? **Publius: The Journal of Federalism**, v. 31, n. 2, 2001.
- AGRANOFF, R.; RADIN, B. A. Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations: the basis for contemporary intergovernmental relationships. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 45, n. 1, p.139-159, set. 2014. Doi:10.1093/publius/pju036.
- ALCHORNE, S. 20 anos de LOAS - análise das normativas nacionais. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, ano 12, n. 30, p. 25-46, 2013.

ALESINA, A.; ARDAGNA, S. **Large changes in fiscal policy: taxes versus spending.** NBER working paper, n. 15, 2009.

ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS, n. 28, jun. 1995.

ALMEIDA, M. H. T. **Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada.** Seminário Pacto Federativo e Guerra Fiscal no Brasil. São Paulo. 2001.

ALMEIDA, M. H. T. A Política Social no governo Lula. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 70, nov. 2008.

ANDERSEN. G. **Federalismo: uma introdução.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, jun. 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/publicacoes-sp-2056165036/rbcs/206-rbcs-31>. Acesso em 24 set. 2022.

ARRETCHE, M. POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** São Paulo: Fapesp, 2000.

ARRETCHE, M. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação SEADE, v. 15, n. 4, dez. 2001.

ARRETCHE, M. Relações Federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 24 set. 2022.

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

ARRETCHE, M. Quem paga e quem taxa: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, p. 69-85, jun. 2005.

ARRETCHE, M. A agenda institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 147-150, 2007.

ARRETCHE, M. Continuidades e Descontinuidades da Federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

ARRETCHE, M. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de. **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Nota Técnica**. Desoneração da folha de pagamentos. 2015. Disponível em: < <https://www.anfip.org.br/publicacoes/nota-tecnica-desoneracao-da-folha-de-pagamentos-impactos-no-financiamento-da-previdencia-social/>>. Acesso em 24 set. 2022.

BALEEIRO, A.; LIMA SOBRINHO, B. **A constituinte e a constituição federal de 1946**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Coleção Constituições brasileiras, v. 5. 2012. ISBN: 9788570184283.

BARROSO, L. R. A Democracia sob pressão: o que está acontecendo no mundo e no Brasil. *In*: BORGES, J.P.; KALOUT, H.; GUIMARÃES, F. de S. (orgs.). **As Relações Internacionais e o Brasil no Mundo. Revista Centro Brasileiro de Relações Internacionais**. Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, p. 33-59, jan./mar. 2022.

BATTINI, O. (Org.) **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Editora Veras, 2007.

BÉLAND, D.; COX, R. H. **Ideas and Politics in Social Science research**. New York: Oxford University Press. 2011.

BENZ, A.; BROSCHEK, J. **Federal Dynamics: continuity, change, and the varieties of Federalism**. Oxford University Press, Kingdom: British Library Cataloguing. 2013. ISBN 978-0-19-965299-0.

BERCOVICI, G. A Descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo no Brasil. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 3, n. 1, mar. 2002.

BICHIR, R.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 35, n. 102, 2020.

BLYTH, M. Any More Bright Ideas? The ideational turn of comparative political economy. **Comparative Politics**, vol. 29, n. 2, p. 229. 1997. DOI: 10.2307/422082.

BLYTH, M. The transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distribution Conflict, and Institutional Change. **World Politics**, vol. 54, n. 1, p. 1-26. 2001. DOI: 10.1353/wp.2001.0020.

BLYTH, M. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. São Paulo:Autonomia Literária, 2017.

BOLLEYER, N. Intergovernmental Cooperation. **Rational Choices in Federal Systems and Beyond**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

BOURGUIGNON, J. A. **A particularidade histórica da pesquisa em Serviço Social**. São Paulo: Editora Veras; Ponta Grossa: Editora UEPG, 2008.

BRASIL. Comissão Intergestora Tripartite. **Resolução nº 5, de 09/05/2002**. Regimento Interno da Comissão Intergestora Tripartite. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2003/Resolucao_CIT_n%C2%BA3_2003.pdf. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Comissão Intergestora Tripartite. **Resolução nº 3, de 23/10/2003**. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2003/Resolucao_CIT_n%C2%BA3_2003.pdf. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 41ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2003.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 42ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2004.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 44ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2004a.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 45ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2004b.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 58ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2005.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 61ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2006.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 62ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2006b.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 64ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2006c.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 77ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2008.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 82ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2008b.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 86ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2009.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 87ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2009b.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 101ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2010.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 145ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2016.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 148ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2016a.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 150ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2016b.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 151ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2016c.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 153ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2017.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 158ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2017a.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 161ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2018.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 166ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2018a.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 167ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2018b.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 168ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2018c.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 169ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2019.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 170ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2019a.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 171ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2019b.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 1ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2019c.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 2ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2020.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 3ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2020a.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 5ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2020b.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 6ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2020c.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 7ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2020d.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 8ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2021.

BRASIL. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Ata da 11ª reunião da CIT do SUAS**. Brasília, 2021a.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 207, de 16/12/1998**. Aprova a Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica – NOB-2. 1998b.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 145, de 15/10/2004**. Aprova a Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Disponível em:
http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS_2004.pdf. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 130, de 15/07/2005**. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 269, de 13/12/2006**. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS. Disponível em:
<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104175>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11/11/2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: http://www.portaldpge.rj.gov.br/Portal/sarova/imagem-pge/public/arq_pdf/cdedica/conanda/Resolucao_109.2009.pdf. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 33, de 12/12/2012**. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS-2012. Disponível em:
http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 7, de 18/05/2016**. Aprova o II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026). Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-7-de-18-de-maio-de-2016-2/>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompila.do.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.788, de 15/08/2012**. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 8869, de 5/10/2016**. Institui o Programa Criança Feliz. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21292775/do1-2016-10-06-decreto-n-8-869-de-5-de-outubro-de-2016-2129271. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11/04/2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.009, de 5/09/2019**. Institui a Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10009.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.852, de 08/11/2021**. Regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.852-de-8-de-novembro-de-2021-357706502>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 06, de 20/03/2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 07/12/1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.496, de 11/09/1997**. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9496.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.345, de 06/07/2011**. Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.249, de 13/01/2016**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13249.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.707, de 14/08/2018**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13707-14-agosto-2018-787073-veto-156190-pl.html>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.898, de 11/11/2019**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13898.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.963, de 20/12/2019**. Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, crédito suplementar no valor de R\$ 2.124.281.608,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/795047237/lei-13963-19>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.971, de 27/12/2019**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2/04/2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.018, de 29/06/2020.** Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs), no exercício de 2020, em razão do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.018-de-29-de-junho-de-2020-264166728>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.029, de 28/07/2020.** Dispõe sobre a transposição e a reprogramação de saldos financeiros constantes dos fundos de assistência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes de repasses federais. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.029-de-28-de-julho-de-2020-269159725>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.116, de 31/12/2020.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14116.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.176, de 22/06/2021.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para estabelecer o critério de renda familiar per capita para acesso ao benefício de prestação continuada, estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social e dispor sobre o auxílio-inclusão de que trata a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); autoriza, em caráter excepcional, a realização de avaliação social mediada por meio de videoconferência; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.176-de-22-de-junho-de-2021-327647403>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.194, de 20/08/2021.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.284, de 29/12/2021.** Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.284-de-29-de-dezembro-de-2021-370918498>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 14.303, de 21/01/2022**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022. Disponível em:

https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.303-de-21-de-janeiro-de-2022-*-375541502. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 173, de 27/05/2020**. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32, de 2022**. Dispõe sobre projeto da lei orçamentária anual 2023. Disponível em:

<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/154644>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Manifesto Republicano de 1870**. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4360902/mod_resource/content/2/manifesto%20republicano%201870.pdf. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 941, de 2/04/2020**. Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação, da Saúde e da Cidadania, no valor de R\$ 2.113.789.466,00, para os fins que especifica. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-941-de-2-de-abril-de-2020-250916496>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 953, de 15/04/2020**. Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 2.550.000.000,00, para o fim que especifica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv953.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 957, de 24/04/2020**. Abre Crédito Extraordinário no valor de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do

Coronavírus (Ministério da Cidadania). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv957.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Censo SUAS/2016**. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/censo-suas-2016-bases-de-dados-divulgadas/>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 2.362, de 20/12/2019**. Estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 2.362, de 20/12/2019**. Estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social

decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social para promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-2-362-de-20-de-dezembro-de-2019/>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Nota Pública: O cofinanciamento federal do SUAS na legislação orçamentária e fiscal.** Portal do Blog do Suas, 2019. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/nota-publica-da-snas-sobre-a-portaria-2-362-de-2019/>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 335, de 20/03/2020.** Estabelece medidas emergenciais na gestão do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, em decorrência da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20335-20-mcid.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 369, de 29/04/2020.** Dispõe acerca do atendimento do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único, disposto pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, no Distrito Federal e nos municípios que estejam em estado de calamidade pública ou em situação de emergência reconhecidos pelos governos estadual, municipal, do Distrito Federal ou Federal, inclusive a Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional declarada pela Organização Mundial da Saúde, em 30 de janeiro de 2020, em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID-19). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-369-de-29-de-abril-de-2020-254678622>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 378, de 7/05/2020.** Dispõe sobre repasse de recurso extraordinário do financiamento federal do Sistema Único de Assistência Social para incremento temporário na execução de ações socioassistenciais nos estados, Distrito Federal e municípios devido à situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do coronavírus, COVID-19. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-378-de-7-de-maio-de-2020/>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 443, de 17/07/2020.** Prorroga a suspensão de procedimentos operacionais e de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, em decorrência da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, assim como determina a retomada das atividades que indica. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/portaria-mds-443-2020.htm>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Governo aprimora as regras do Benefício de Prestação Continuada e cria o auxílio-inclusão.** Lei aperfeiçoa critérios de renda do BPC e aumenta o valor para casos excepcionais. Publicado em junho de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/06/governo-aprimora-as-regras-do-beneficio-de-prestacao-continuada-e-cria-o-auxilio-inclusao>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Departamento de Monitoramento. **Perfil dos beneficiários do auxílio emergencial pela COVID-19: quem são e onde estão?** 2021. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/sagi/relatorios/De%20olho%20na%20cidadania_Vol_3_v2_30_04_2021.pdf. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Nota Informativa: Consolidação fiscal expansionista no Brasil.** Dez. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2019/nota_ajuste_expansionista_31_12_2019.pdf. Acesso em 02 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Norma Operacional Básica e Sistemática de Financiamento da Assistência Social nº 01, de dezembro de 1997.**

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Portaria nº 113, de 10/12/2015.** Regulamenta o cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e a transferência de recursos na modalidade fundo a fundo e dá outras providências. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-113-de-10-de-dezembro-de-2015/>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. **II Plano Decenal da Assistência Social - 2016/2026.** Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/II_Plano_Decenal_AssistenciaSocial.pdf. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Secretaria de Estado da Assistência Social. Portaria nº 131, de 28/04/1999. Institui a Comissão Intergestora Tripartite - CIT, de acordo com a Norma Operacional Básica da Assistência Social. **Diário Oficial nº 80-E**, Seção 1, p. 18, 29/04/1999.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Instrução Normativa nº 01, de 15/01/1997.** Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/instrucao-normativa-stn-1-1997-disciplina-a-celebracao-de-convenios-de-natureza-financeira-que-tenham-por-objeto-a-execucao.htm>. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Secretaria Nacional da Assistência Social. **7ª Reunião Ordinária da Comissão Intergestores Tripartite do SUAS.** Realizada em 14 dez. 2020. Disponível em:

https://www.youtube.com/results?search_query=reuniao+ordn%C3%A1ria+da+CIT+do+SUAS. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda Constitucional nº 93, de 8/09/2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda Constitucional n. 95, de 15/12/2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda Constitucional nº 106, de 7/05/2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda Constitucional nº 109, de 15/03/2021**. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm. Acesso em 24 set. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019**. PEC do Pacto Federativo. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em 24 set. 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Políticas Sociais nº 28**. Brasília: IPEA, 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Políticas Sociais nº 26**. Brasília: IPEA, 2019.

BURGESS, M. Federalism and Federation: a reappraisal. In: BURGESS, M.; GAGNON, A (orgs.) **Comparative Federalism and Federation**. London: Harvester/Wheatsheaf, 1993.

CAMARGO, A. Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático. *In*: PANDOLFI, D. **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 39-50, 1999.

CARDOSO, A. L. R; MARENCO, A. Qualidade burocrática e performance estatal: desvendando a caixa preta do município. **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa-MG, vol. 11, n. 4, 2019. ISSN: 2175-5787.

CARDOSO, F.H. **Pensadores que inventaram o Brasil**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Reforma Administrativa Bolsonaro/Guedes: autoritarismo, fiscalismo, privatismo**. Brasília: Associação dos Funcionários do IPEA, 2021.

CARDOSO JUNIOR, J.C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangências e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados [online]**, v. 40, n. 2, 1997. ISSN 1678-4588.

CARVALHO, J. M. de. **Pontos e Bordados**: escritos de história e política. 2. Impressão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CARVALHO, J. M. de. **A construção da ordem**: a elite imperial. 15 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **RAP – Rio de Janeiro**, vol. 45, n. 6, p. 1781-1804, nov./dez. 2011.

COHN, A. As políticas de abate social no Brasil contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, vol. 109, p. 129-160, 2020. Orcid: 0000-0002-2416-2624.

COLLIER, R. B.; COLIER, D. **Shaping the political arena**: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America. New Jersey: Princeton University Press, 1991.

CONGEMAS. **Recomposição do Orçamento do SUAS de 2018 e 2019**. Dez. 2018. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/recomposicao-do-orcamento-do-suas-de-2018-e-2019-noticias>. Acesso em 22 set. 2022.

CONGEMAS. **169ª Reunião Ordinária da Comissão Intergestores Tripartite – CIT**. 2019. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/169%C2%AA-reuniao-ordinaria-da-comissao-intergestores-tripartite---cit-noticias>. Acesso em 22 set. 2022.

CONGEMAS. **Congemas articula recomposição orçamentária de 2019**. 2019b. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/congemas-articula-recomposicao-orcamentaria-de-2019-noticias>. Acesso em 22 set. 2022.

CONGEMAS. **CONGEMAS pauta luta em defesa de orçamento**. Nov. 2019c. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/Publicacao.aspx?id=93876>. Acesso em 22 set. 2022.

CONGEMAS. **CONGEMAS e CNM articulam estratégias para garantia da integralidade do orçamento da Assistência Social**. Mar. 2020. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/congemas-e-cnm-articulam-estrategias-para-garantia-da-integralidade-do-orcamento-da-assistencia-social-noticias>. Acesso em 22 set. 2022.

CONGEMAS. **Manifestação pública de gestores da Assistência Social**. Mai. 2020a. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/manifestacao-publica-de-gestores-da-assistencia-social-noticias>. Acesso em 22 set. 2022.

CONGEMAS. **Ato Público Virtual mobiliza assinatura de parlamentares para PL 4292/20**. 2020b. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/ato-mobiliza-assinatura-de-parlamentares---pl-429220-noticias>. Acesso em 22 set. 2022.

CONGEMAS. **Assistência Social, direito do povo com financiamento público e participação população**. Carta à sociedade. Nov. 2020c. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/frente-nacional-publica-carta-a-sociedade-noticias>. Acesso em 22 set. 2022.

CONGEMAS. **Congemas teve semana marcada por mobilizações em torno do PLOA 2021**. Out. 2020d. Disponível em: www.congemas.org.br/dias-d-mobiliza-suas--ploa-2021-noticias. Acesso em 22 set. 2022.

CONGEMAS. **Estudo sobre Proteção e Desproteção Social lançado pelo Congemas deve subsidiar ações em defesa do Sistema Único de Assistência Social no Brasil**. Out. 2020e. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/lancamento-estudo-sobre-protecao-e-desprotecao-social-noticias>. Acesso em 22 set. 2022.

CONGEMAS. **Ministro da Cidadania e SNAS recebem Congemas**. Mar. 2021. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/ministro-da-cidadania-e-snas-recebem-congemas-noticias>. Acesso em 22 set. 2022.

CONGEMAS. **Mandado de Segurança no STF questiona a ausência da participação da sociedade civil na definição do orçamento 2021**. Mar. 2021a. Disponível em: www.congemas.org.br/orcamento-2021---coalizao-aciona-stf-noticias. Acesso em 22 set. 2022.

CONGEMAS. **Carta de Foz do Iguaçu**. Jul. 2021b. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/carta-de-foz-do-iguacu-noticias>. Acesso em 24 set. 2022.

CONGEMAS. **No ar portal Assistência Social nos Municípios**. Ago. 2021c. Disponível em: <http://congemas.org.br/no-ar-portal-assistencia-social-nos-municipios-noticias>. Acesso em 22 set. 2022.

CONGEMAS. **Congemas tem fala em Comissão Geral sobre Fome. Fome, uma mazela social agravada pela crise econômica e social ocasionada pela pandemia da Covid-19**. Out. 2021d. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/congemas-tem-fala-em-comissao-geral-sobre-fome-noticias>. Acesso em 22 set. 2022.

CONGEMAS. **Comissão Especial da PEC do SUAS vai discutir Portaria 2362/19**. Out. 2021e. Disponível em: www.congemas.org.br/portaria-236219-foi-tema-de-debate-na-comissao-especial-da-pec-do-suas-noticias. Acesso em 22 set. 2022.

CONGEMAS. **Vitória da Assistência Social!** Duas emendas que beneficiam o SUAS são aprovadas e incluídas à LDO 2021. Dez. 2021f. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/vitoria-da-assistencia-social-noticias>. Acesso em 22 set. 2022.

CONGEMAS. **Impactos da Covid-19 na atenção à primeira infância**. Fev. 2022. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/impactos-da-covid-19-na-atencao-a-primeira-infancia--pesquisa-noticias>. Acesso em 22 set. 2022.

CONGEMAS. **Congemas reafirma compromisso com SUAS durante XXIII Marcha da CNM**. Mai. 2022a. Disponível em: www.congemas.org.br/congemas-reafirma-compromisso-com-suas-durante-xxiii-marcha-da-cnm-noticias. Acesso em 22 set. 2022.

CONGEMAS. **Situação do SUAS: pesquisa Selo Unicef**. Ago. 2022b. Disponível em: www.congemas.org.br/situacao-do-suas---pesquisa-selo-unicef-noticias. Acesso em 22 set. 2022.

CONGEMAS. **Manifestação pela imediata recuperação do orçamento para a assistência social diante dos cortes de quase 100%**. Set. 2022c. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/manifestacao-pela-imediata-recuperacao-do-orcamento-para-a-assistencia-social-noticias>. Acesso em 22 set. 2022.

COSTA, L. C. da. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da Assistência Social. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, p. 205-218, 2009. ISBN: 978-85-7652-092-4.

DALLARI, D. de A. **Teoria Geral do Estado**. 2 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

DALTO, F. A. S., *et al.* **Teoria Monetária Moderna – MMT**: a chave para uma economia a serviço das pessoas. Fortaleza: Nova Civilização, 2020.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Coleção Estado de Sítio. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOLHNIKOFF, M. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo - Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, São Paulo, v. 17, p. 86-101. 1993.

DWECK, E. Por que cortar gastos não é a solução para o Brasil ter crescimento vigoroso? set. 2019. Disponível em: <https://pedrorossi.org/por-que-cortar-gastos-nao-e-a-solucao-para-o-brasil-ter-crescimento-vigoroso/>. Acesso em 24 jun. 2022.

DWECK, E. Por que é imprescindível revogar o Teto de Gastos? *In*: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. de. (orgs.). **Economia pós-pandemia**: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, p. 83-97, 2021.

DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. de; ROSSI, P. **Austeridade e retrocesso**: impactos sociais da política fiscal no Brasil. 1 ed., v. 1, São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, 2018, ISBN 879-85-9565-040-4.

ECHEVERRY, S. S. Análisis del desarrollo institucional desde el enfoque institucional histórico. **Pap. Polít**, Bogotá-Colômbia, v. 21, n. 1, p. 81-100, jan./jun. 2016. DOI:10.11144/Javeriana.papo21-1.adie.

ELAZAR, D. J. **Exploring federalism**. Alabama: University of Alabama Press.1987. ISBN 0-8173-0575-0.

FAGNANI, E. Ameaças ao mecanismo clássico de financiamento da Seguridade Social. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília: IPEA, ano 9, n. 74, 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2837:catid=28&Itemid=23. Acesso em 7 abr. 2022.

FAGNANI, E. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). **Texto para Discussão**, Campinas, n. 308, jun. 2017.

FAGNANI, E. Austeridade e Seguridade: a destruição do marco civilizatório brasileiro. *In*: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. de. (org.). **Economia para poucos: Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, p. 57-82, 2018.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3 ed. rev., Porto Alegre: Globo, 2001.

FERREIRA, N. S. de A. As Pesquisas denominadas “estado da arte”. **Revisão & Sínteses - Educ. Soc.**, vol. 23, n. 79, ago. 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002000300013>. Acesso em 15 mar. 2021.

FERREIRA FILHO, M. G. O Estado Federal Brasileiro à Luz da Constituição de 1988. São Paulo, **Revista da Faculdade de Direito**, n. 86, p. 116-129, 1990. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67158>. Acesso em 7 abr. 2021.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5. ed. Porto Alegre: Globo, 1987.

FONSEAS. **O orçamento para a Assistência Social rompe com o pacto federativo e inviabiliza o Sistema Único de Assistência Social**. Set. 2017. Disponível em: <https://maissuas.files.wordpress.com/2017/09/manifesto-fonseas-e-congemmas.pdf>. Acesso em 24 set. 2022.

FONSEAS. **Representantes do FONSEAS discutem orçamento e agenda do SUAS com ministro**. 2018. Disponível em: <http://fonseas.org.br/representantes-do-fonseas-discutem-orcamento-e-agenda-do-suas-com-ministro/>. Acesso em 24 set. 2022.

FONSEAS. **Fonseas participa de Audiência Pública que debate a Política Nacional da Assistência Social**. 2019. Disponível em: <http://fonseas.org.br/fonseas-participa-de-audiencia-publica-que-debate-a-politica-nacional-de-assistencia-social/>. Acesso em 24 set. 2022.

FONSEAS. **Presidente do Fonseas realiza agenda por recursos para a Assistência Social com Senadora Soraya do Mato Grosso do Sul**. 2019b. Disponível em: <http://fonseas.org.br/presidente-do-fonseas-realiza-agenda-por-recursos-para-a-assistencia-social-com-senadora-soraya-do-mato-grosso-do-sul/>. Acesso em 24 set. 2022.

FONSEAS. **Fonseas defende recursos para a Assistência Social no dia da votação do PLN 42 e 48/2019**. 2019c. Disponível em: <http://fonseas.org.br/fonseas-defende-recursos-para-a-assistencia-social-no-dia-da-votacao-do-pln-4219/>. Acesso em 24 set. 2022.

FONSEAS. **Carta Conjunta FONSEAS E CONGEMAS ao Ministro da Cidadania. Pautas e encaminhamentos urgentes no enfrentamento do COVID-19**. Abr. 2020. Disponível em: <http://fonseas.org.br/fonseas-e-congemmas-assinam-carta-conjunta-ao-ministerio-da-cidadania/>. Acesso em 24 set. 2022.

FONSEAS. **Fonseas manifesta posicionamento sobre a Portaria nº 2.362/19 e a grave situação do Orçamento da Assistência Social.** Fev. 2020a. Disponível em: <http://fonseas.org.br/fonseas-manifesta-posicionamento-sobre-a-portaria-n-2-36219-e-a-grave-situacao-do-orcamento-da-assistencia-social/>. Acesso em 24 set. 2022.

FONSEAS. **Proteger a Assistência Social e demais direitos, é defender a população que precisa!** Mar. 2020b. Disponível em: <http://fonseas.org.br/proteger-a-assistencia-social-e-demaais-direitos-e-defender-a-populacao-que-dela-precisa/>. Acesso em 24 set. 2022.

FONSEAS. **Gestores denunciam redução de recursos na Assistência Social.** Mar. 2020c. Disponível em: <http://fonseas.org.br/gestores-denunciam-reducao-de-recursos-na-assistencia-social/>. Acesso em 24 set. 2022.

FONSEAS. **Fonseas e Congemas assinam Carta Conjunta ao Ministério da Cidadania.** Abr. 2020d. Disponível em: <http://fonseas.org.br/fonseas-e-congemmas-assinam-carta-conjunta-ao-ministerio-da-cidadania/>. Acesso em 24 set. 2022.

FONSEAS. **Fonseas e Congemas assinam manifesto conjunto por maior integração e investimento federal na Assistência Social, política essencial no enfrentamento ao Covid 19.** Mai. 2020e. Disponível em: <http://fonseas.org.br/fonseas-e-congemmas-assinam-manifesto-publico-conjunto/>. Acesso em 24 set. 2022.

FONSEAS. **CIT é retomada e Fonseas reforça a importância da integração dos entes federados para a garantia da proteção social em tempos de pandemia.** 08 jun. 2020f. Disponível em: <http://fonseas.org.br/2020/06/>. Acesso em 24 set. 2022.

FONSEAS. **Manifestação do Fonseas sobre a Defesa do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.** Jul. 2020g. Disponível em: <http://fonseas.org.br/notadefesadosuas/>. Acesso em 24 set. 2022.

FONSEAS. **INFORME DO FONSEAS.** Ago. 2020h. Disponível em: <http://fonseas.org.br/2020/08/>. Acesso em 24 set. 2022.

FONSEAS. **Plano Emergencial para o SUAS – PL nº 4292/20.** Ago. 2020i. Disponível em: <http://fonseas.org.br/plano-emergencial-suas/>. Acesso em 24 set. 2022.

FONSEAS. **O Fórum Nacional de Secretários/as de Estado da Assistência Social convoca para o #tuitaço que ocorrerá HOJE 17 HORAS!!!.** 2020j. Disponível em: <http://fonseas.org.br/tuitaco-direitos-valem-mais/>. Acesso em 24 set. 2022.

FONSEAS. **Nota Conjunta de repúdio.** Dez. 2020k. Disponível em: <http://fonseas.org.br/nota-conjunta-de-repudio/>. Acesso em 24 set. 2022.

FONSEAS. **Pesquisa sobre o orçamento e gestão financeira do Sistema Único de Assistência Social nos Estados e Distrito Federal**. Abr. 2021. Disponível em: <http://fonseas.org.br/pesquisa-sobre-orcamento-e-gestao-financiera-do-suas/>. Acesso em 24 set. 2022.

FONSEAS. **Entenda os impactos do desfinanciamento no SUAS**. Mai. 2021a. Disponível em: <http://fonseas.org.br/impactos-do-desfinanciamento/>. Acesso em 24 set. 2022.

FONSEAS. **Nota de Repúdio pela retirada de recursos da Assistência Social e do seguro desemprego para destinação de recursos adicionais para o Ministério da Defesa**. Dez. 2021b. Disponível em: <http://fonseas.org.br/assinanotade-repudio/>. Acesso em 24 set. 2022.

FONSEAS. **FONSEAS mobiliza deputados federais para que aprovem a vinculação de recursos para o SUAS**. Mar. 2022. Disponível em: <http://fonseas.org.br/pec-suas-383-17/>. Acesso em 24 set. 2022.

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

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. 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. (org.). **Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais**. Brasília: ENAP, 2009.

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

GREGÓRIO, V. M. **Dividindo as províncias do Império: a emancipação do Amazonas e do Paraná e o sistema representativo na construção do Estado nacional brasileiro**. Tese (Doutorado em História Econômica) - Universidade de São Paulo, 2012.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista Serviço Público**, Brasília, n. 69, ed. esp., p. 85-122, dez. 2018.

GRIN, E. J.; BERGUES, M.; ABRUCIO, F. L. Tomada de decisiones políticas en Brasil: arenas de negociación intergubernamental y salvaguardas federales. RUIZ, J. M.; GRIN, E. J. (coord.) *In: **Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización***. Mexico: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 181-238, mar. 2020. ISBN: 978-607-9026-97-4.

GRIN, E. J.; RUIZ, J. M.; CRAVACUORE, D. Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización: marcos claves hacia el debate del

federalismo en los países americanos. RUIZ, J. M.; GRIN, E. J. (coord.) *In: **Federaciones de las Américas**: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 397-427, mar. 2020. ISBN: 978-607-9026-97-4.

GRIN, E. J.; SANTOS, A. H. L. dos; ABRUCIO, F. L. La recentralización en el federalismo brasileño: una salida con muchas sendas. RUIZ, J. M.; GRIN, E. J. (coord.) *In: **Federaciones de las Américas**: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 397-427, mar. 2020. ISBN: 978-607-9026-97-4.

GRODZINS, M. **The American System**. Chicago: ed. Daniel J. Elazar, 1966.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political Science and the Three New Institutionalisms. *In: SOLTAN, et al. (orgs.) **Institutions and social order***. Ann Arbor. Michigan: The University of Michigan Press, 1996.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Revista Lua Nova**. n. 58, 2003.

HAY, C. Constructivist Institutionalism. *In: BINDER, S.A.; RHODES, R. A. W; ROCKMAN, B. A. (orgs) **The Oxford Handbook of Political Institutions***. New York: Oxford University Press. 2008.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O Federalista**. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Editora Líder, 2003.

HARTLEY, J.F. Case Studies Research. *In: CASSELL, C.; SYMIN, G. (orgs.) **Qualitative Methods in Organizational research**: a practical guide*. London: Sage, 1995.

HERMANN, J. Reformas, endividamento externo e o “Milagre” Econômico. *In: GIAMBIAGI, F. et al. (orgs.) **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010***. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 49-72, 2011.

HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. de. (orgs.) **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IMMERGUT, E. M. O núcleo teórico do novo institucionalismo. *In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas***, Coletânea, v. 1, p. 155-195, 2007.

JACCOUD, L. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, p. 57-86, 2009. ISBN: 978-85-7652-092-4.

JACCOUD, L. (Org.) **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020. ISBN: 978-65-5635-005-9.

JACCOUD, L. A Seguridade Social e trajetória recente da assistência social no Brasil. *In*: CASTRO, J. A. de; POCHMANN, M. (orgs.). **Brasil: estado social contra a barbárie**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 469-484, 2020b.

JACCOUD, L.; BICIR, R.; MESQUITA, A. C. O SUAS na Proteção Social Brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novo Estudo**, CEBRAP, São Paulo, v. 36.02, p. 37-53, jul. 2017.

JACCOUD, L.; MENESES, A.; STUCHI, C. Coordenação Intergovernamental e Comissões Intergestores no SUAS. *In*: JACCOUD, L. (org.) **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020. ISBN: 978-65-5635-005-9.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do bem-estar social da idade da razão: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KINCAID, J. State Challenges to Coercive Federalism in the United States. *In*: FARBER, G. (org.). **Governing from the Center: the influence of the federal/central government on subnational governments**. Conference of the IACFS, p. 65-74, out., 2001.

KINCAID, J. Contemporary U.S. Federalism: coercive change with cooperative continuity. **REAF**, n. 6, p. 10-36, abril 2008.

KINCAID, J. **The Rise of Social Welfare and Onward March of Coercive Federalism**. Network Governance: The Future of Intergovernmental Management, 2011. Disponível em:
<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.836.7523&rep=rep1&type=pdf>.

KUGELMAS, E.; SALLUM JR., B.; GRAEFF, E. Conflito Federativo e Transição Política. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 3, n. 3, p. 95-102, jul./set. 1989.

KUHN, T. S.; **The Structure of Scientific Revolutions**. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

KRUGMAN, P. A ilusão da austeridade. **The Guardian**, Londres, 29 abr. 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/ng-interactive/2015/apr/29/the-austerity-delusion>. Acesso em 10 jan. 2021.

LABRA, M. E. Análise de políticas, modos de *policy-making* e intermediação de interesses: uma revisão. **Revista de Saúde Coletiva**. Instituto de Medicina Social – UERJ, Rio de Janeiro, Physis 9(2), dez. 1999. <https://doi.org/10.1590/S0103-73311999000200008>.

LACERDA, A. C. de. Dinâmica e evolução da crise: discutindo alternativas. **Estudos Avançados**, IEA-USP, São Paulo, n. 31 (89), p. 37-48, 2017.

LAYBOURN-LANGTON, L.; JACOBS, M. Paradigm Shifts in Economic Theory and Policy. **ZBW – Leibniz Information Centre for Economics**. Intereconomics, 2018. DOI: 10.1007/s10272-018-0737-4, p. 113-118.

LEAL, V. N. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 1975.

LEVI, L. Federalismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. (orgs.) **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Ed. UnB, v. 1, p. 475-486, 1998.

LICIO, E. C.; PALOTTI, P. L. de M.; MENESES, A. de F. P.; PONTES, P. A. de M. M. **O que Fazem – ou deveriam fazer – os governos estaduais na gestão das políticas sociais**. Brasília: IPEA, Texto para Discussão n. 2695, set. 2021.

LIMA, A. M. de L. D de. A descentralização, o ambiente e as mudanças organizacionais da Política de Assistência Social. **Revista Serviço Social & Sociedade**, ano 24, n. 73, p. 23-41, mar. 2003.

LIMA, A. M. de L. D de. Os desafios da construção do Sistema Único da Assistência Social. IN: CARNEIRO, C. B. L.; DINIZ, B. L. (orgs). **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação Joao Pinheiro, 2004.

LIMA, T. C. S. de; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v.10, 2007. Disponível em <<http://www.scielo.com/>>. Acesso em: 04 jan. 2017.

LOPES, J. C.; AMARAL, J. F. do. Self-defeating austerity? Assessing the impact of a fiscal consolidation on unemployment. **The Economic and Labour Relations Review**, v. 28, n. 1, p. 77-90, 2017. Disponível em: <sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav> DOI: 10.1177/1035304616689658.

LOPES, M. H. C. O tempo do SUAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, ano 27, n. 87, p. 76-95, set. 2006.

LOPES, M. H. C. Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In: FERNANDES, R. M.C, HELLMANN, A. (org). **Dicionário Crítico: Política de Assistência Social no Brasil**. Porto Alegre: Ed UFRGS, 2016.

LOPES, M. H.C.; RIZZOTTI, M. L. A. COVID19 e proteção social: a contribuição do sistema único de assistência social – SUAS. In: CASTRO, D.; DAL SENO, D.; POCHMANN, M. (orgs.). **Capitalismo e a Covid-19**. São Paulo, v. 1, p. 125-138, 2020. ISBN 978-65-00-02193-6.

LOPREATO, F. L. C. **Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios**. Campinas: Instituto de Economia – Unicamp, Texto para Discussão n. 388, jul. 2020.

LOPREATO, F. L. C. **Federalismo brasileiro: panorama e desafios**. Relatório Final. Trabalho desenvolvido no âmbito do Projeto Federalismo Fiscal no Brasil, convênio COMSEFAS/BID/FNM/CBR, jan. 2021.

LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics and Choice. **Public Administration Review**. Washington, v. 39, n. 4, p. 298-310, 1972.

MACHADO, J. A. Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: Apostas e Armadilhas. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 51, n. 2, p. 433-457, 2008.

MACHADO, J. A. Federalismo, poder de veto e coordenação de políticas sociais no Brasil pós-1988. **Organizações & Sociedade**, v. 21, n. 69, p. 335-350, jun. 2014.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. de M. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 61-82, jun. 2015.

MALUF, S. **Teoria geral do estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista Sociologia Política**, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

MELO, M. A. B. C. de. Municipalismo, *Nation Building* e a Modernização do Estado no Brasil. In: SENRA, N. de C. (org.) **O IBGE na história do municipalismo e sua atuação nos municípios: o pensamento de Teixeira de Freitas e Rafael Xavier**. Rio de Janeiro: IBGE, 1993. Disponível em: <http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/23/rbcs23_07.pdf>. Acesso em 9 mai. 2021.

MELO, M. A. B. C. de. O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005.

MESQUITA, A. C. S.; MARTINS, R. de F.; CRUZ, T. M. E. da. **Cofinanciamento e responsabilidade na política de Assistência Social**. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão nº 1724, mar. 2012.

MESQUITA, A. C. S.; PAIVA, A. B.; JACCOUD, L. Instrumentos financeiros de coordenação no Sistema Único de Assistência Social. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e assistência social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MINAYO, M. C. de S. (org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo/Rio de Janeiro: HUCITEC/ABRASCO, 1996.

MINAYO, M. C. de S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. de. **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005.

MIRANDA, R. de S. Uma revisão de literatura sobre o neoinstitucionalismo e a avaliação do desempenho de instituições sociais. **Estação Científica UNIFAP**, Macapá, v. 7, n. 2, p. 59-75, maio/ago 2017. DOI:10.18468/estcien.2017v7n2.p59-75.

MONTESQUIEU, C. L. **O espírito das Leis: as formas de governo; a federação; a divisão dos poderes**. São Paulo: Abril Cultural. Coleção Os Pensadores. 1979.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOSCA, G. **La clase política**. Versão resumida por Norberto Bobbio. México: Fondo de Cultura Económica. 1992.

MUSGRAVE, R.A.; MUSGRAVE, P. B. **Public Finance in Theory and Practice**. International Edition, 1989. ISBN 0-07-100227-8.

NETO, A. M.; ISMAEL, R.; ROMANATTO, E.; MATOS, E. N.; FIORI, T. P.; BIRKNER, W. M. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: dinâmicas, impasses e consensos atuais (revelados por gestores públicos estaduais)**. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para discussão n. 2305, mai. 2017. ISSN 1415-4765.

NOGUEIRA, M. A. **O encontro de Joaquim Nabuco com a política: as desventuras do liberalismo**. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

NUNES, W. Políticas públicas e construção de capacidades estatais: comparando políticas industriais e sociais no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 28, n. 73, 2020. DOI 10.1590/1678-987320287304.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F (orgs.) **Federalism and the Welfare States: New World and European Experiences**. New York: Cambridge University, 2005.

OLIVEIRA, H. M. J. de. **Cultura Política e Assistência Social: uma análise das orientações dos gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA NUNES, E. de. **A gramática política do Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. 5 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

OLIVEIRA TORRES, J. C. de. **A formação do federalismo no Brasil** [recurso eletrônico]. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, Coleção João Camilo de Oliveira Torres, n. 4, 2017.

ORAIR, R. O. Política fiscal e resposta emergencial do Brasil à pandemia. **Boletim de Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Rio de Janeiro: IPEA, n. 28, p. 561-582, 2021.

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. **O Gasto Público e o Ciclo da Política Fiscal - 1999-2014**. Escola de Administração Fazendária – ESAF. 2015. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4711>>. Acesso em 10 abr. 2021.

PAIVA, A. B. de; MESQUITA, A. C. S.; JACCOUD, L.; PASSOS, L. **O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a Política de Assistência Social no Brasil**. Brasília: IPEA, Nota Técnica n. 27, set. 2016.

PALOTTI, P. L de M. Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia. **Revista do CAAP**, Belo Horizonte, 1 sem. 2009. ISSN: 2238-3840

PALOTTI, P. L. de M.; MACHADO, J. A. 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. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

PARETO, V. **Tratado de sociologia geral**. São Paulo: Ática, Coleção Grandes Cientistas Sociais, n. 43, 1984.

PEREIRA, P. A. P. A Assistência Social prevista na Constituição Federal de 1988 e a operacionalização pela PNAS e pelo SUAS. **Revista Ser Social**, Brasília, n. 20, p. 63/83, jan./jun. 2007.

PEREIRA, C. P. Nova direita, corporocracia e política social. *In*: PEREIRA, P. A. P. (org.) **Ascensão da nova direita e colapso da soberania política**: transformações da política social. 1 ed. São Paulo: Cortez: Politiza, p. 119-138, 2020.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições: a evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 23, n. 68, p. 53/71, out. 2008.

PETERS, B. G. **El nuevo institucionalismo**: teoria institucional en ciência política. Editorial Gedisa, 1999.

PETERS, B. G. **The search for coordination and coherence in public policy**: return to the center?, 2004. Disponível em <http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf>. Acesso em 2 fev. 2021.

PIERSON, P. **Dismantling the welfare state?** Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment. New York: Cambridge University Press, 1994.

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

PIERSON, P. The new politics of the welfare state. **World Politics**, v. 48, n. 2, p. 143-179, 1996.

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **The American Political Science Review**, v. 94, n. 2, jun., p. 251-267, 2000. Disponível em:<URL: <http://www.jstor.org/stable/2586011>>. Acesso em 2 fev. 2021.

PIERSON, P. **Politics in time: history, institutions and social analysis**. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 17, n. 1 – ICP, Montevideo, 2008.

PIRES, M. C. de C. **Carta de Conjuntura n. 33**, Brasília: IPEA, Análise da PEC 55, 4. trim. 2016.

PIRES, M. C. de C. **Política fiscal e ciclos econômicos: teoria e experiência recente**. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2017.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. DOI 10.1590/1678-987316245806.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 1992.

RAICHELIS, R. *et. al.* Implementação do SUAS nos estados de São Paulo e Minas Gerais: heterogeneidade da política de Assistência Social na região Sudeste. *In*: RAICHELIS, R.; SILVA E SILVA, M. O. da; COUTO, B.R.; YAZBEK, M. C. (orgs.) **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: disputas e resistências em movimento**. São Paulo: Cortez, 2019.

REZENDE, F. Finanças públicas e transferências intergovernamentais. *In*: (org.) **Política Fiscal e programação dos gastos do governo**. Rio de Janeiro: IPEA. 1976.

RIBEIRO, L. M. Federalismo, Governo Local e Políticas Sociais no Brasil entre 1996 e 2004. *In*: HOCHMAN, G. (org.). **Federalismo e políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

ROSÁRIO COSTA, N. do. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. **Ciência & Saúde Coletiva**, vol. 14, n. 3, p. 693-06, 2009.

ROSSI, P. **Austeridade e a ofensiva ideológica**. 2016. Disponível em: <https://pedrorossi.org/austeridade-e-a-ofensiva-ideologica/>. Acesso em 7 jul. 2021.

ROSSI, P. Brasil, Refém de uma ideia perigosa. Artigo de Opinião. **Carta Capital**, 29 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate/o-brasil-e-refem-de-uma-ideia-perigosa/>. Acesso em 7 jul. 2021.

ROSSI, P.; DWECK, E.; ARANTES, F. Economia política da austeridade. *In*: OLIVEIRA, A. L. M. de; DWECK, E.; ROSSI, P. (orgs.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, p. 14-29, 2018.

ROUSSEAU, J-J. **Do contrato social**. Trad. Ana Resende. São Paulo: Martin Claret, 2013. ISBN 978-85-72232-937-8.

SALVADOR, E. Fundo Público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez., 2010.

SALVADOR, E. Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Revista Serviço Social**, Londrina, v. 14, n.2, p. 4-22, jan./jun. 2012.

SALVADOR, E. Fundo Público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil. *In*: CASTRO J. A. de; POCHMANN, M. (orgs.) **Brasil: estado social contra a barbárie**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 367-388, 2020.

SAMPAIO, P. de A. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88. *In*: CARDOSO JR, J. C. (org.) **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: IPEA, v.1, p. 37-50, 2009. ISBN 978-85-7811-020-8.

SANO, H.; ABRUCIO, F.L. Federalismo e articulação intergovernamental: os conselhos de secretários estaduais. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. de (org.) **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus Política, 1987.

SANTOS, W. G. dos. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

SANTOS, F.; SZWAKO, J. Da ruptura à reconstrução democrática no Brasil. **Saúde Debate**, v. 40, p. 114-121, 2016. <https://doi.org/10.1590/0103-11042016S10>.

SCHARPF, F. W. The Joint-Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration. **Public Administration**, v. 66, n 2, p. 239-278, 1988.

SCHMIDT, V. A. Discursive Institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. **Annual Review of Political Science**, v. 11, n. 1, p. 303-326, 2008. DOI: 10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342.

SCHNABEL; J. Managing Interdependencies in Federal Systems: Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy. *Comparative Territorial Politics*. **Springer Nature Switzerland**, 2020. ISBN 978-3-030-35460-2. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/978-3-030-35461-9>>. Acesso em 10 ago. 2022.

SILVA, L. C. K.. Revolução Federalista. *In*: SCORTEGAGNA, A.; REZENDE, C. J.; TRICHES, R. I. (org.). **Paraná, espaço e memória**: diversos olhares histórico-geográficos. Curitiba: Bagozzi, p. 182-203, 2005.

SILVA, P. L. B.; COSTA, L. C. Descentralização e Crise da Federação. *In*: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (orgs.) **A Federação em Perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, p. 261-283, 1995.

SILVEIRA, J. I. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. *In*: BATTINI, O. (org.) **SUAS**: Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veras, 2007.

SILVEIRA, J. I. Assistência Social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n 130, p. 487-506, set./dez. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.120>>.

SILVEIRA, J. I. (Org.) **SUAS em números**: análise do financiamento do SUAS e dos benefícios socioassistenciais. 1. ed., v. 2, Curitiba-PR: NDH-PUCPR, 2022.

SILVEIRA, J. I.; BATTINI, O. Assistência Social no Paraná: marcos e modos. *In*: BATTINI, O. (org.) **O sistema descentralizado e participativo da assistência social**: história, significado e instrumentação. Curitiba: CIPEC; CPIHTS, 2003.

SLATER, D.; SIMMONS, E. Informative Regress: critical antecedents in comparative politics. **Comparative Political Studies**. 43(7), p. 886-917, 2010.

SOUZA, C. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 569-594, 1998.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513 a 560, 2001.

SOUZA, C. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**. v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

SOUZA, C. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, C. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, São Paulo, n. 65, p. 27-48, 2008.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. ISBN: 978-85-256-0083-7.

SOUZA, C. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35 - supl. 2, 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00046818>>. Acesso em 7 jul. 2021.

SKOCPOL, T. Bringing tje State back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T (org.). **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SPOSATI, A. Desafios para fazer avançar a política de Assistência Social no Brasil. **Revista Quadrimestral de Serviço Social**, São Paulo, ano 22, n. 68, p. 55-82, nov. 2001.

SPOSATI, A. **A menina Loas**: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, A. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Quadrimestral de Serviço Social**, São Paulo, ano 27, n. 87, p. 97-122, set. 2006.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, p. 13-56, 2009.

SPOSATI, A. Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 50-61, jan./jun. 2015.

STAKE, R. E. **Investigacion con estudio de casos**. Madrid: Morata, 1999.

STEINMO, S. Historical institutionalism. *In*: PORTA, D. D.; KEATING, M. (orgs.) **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**: a pluralist perspective. Cambridge: Cambridge University Press. 2008. ISBN-13 978-0-511-42920-0.

STEINMO, S.; THELEN, K.; LONG-STRETH, F. **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Revista Dados**, v. 42, p. 197-251, 1999.

STREECK, W. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2018

TEIXEIRA, S. M. Trabalho Interdisciplinar no CRAS: um novo enfoque e trato à pobreza? **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 286 - 297, ago./dez. 2010.

THELEN, K. Historical Institutionalism in Comparative Politics. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, n. 2, p. 369-404, 1999.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. *In*: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (orgs.) **Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press. 1992.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2008.

VAZQUEZ, D. A. O Plano Temer/Meireles contra o povo: o desmonte social proposto pela PEC no. 241. **Plataforma Política Social**, jul. 2016. Disponível em: ><https://goo.gl/2QqxN2>>.

YASBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WATTS, R. L. Federalism, Federal Political Systems and Federations. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, n. 1, p. 117-137, 2006.

WRIGHT, D. S.; **Understanding intergovernmental relations**. 3 ed. Pacific Grove, CA: Brooks-Cole, 1988.

WRIGHT, D. S.; STENBERG, C. W. Federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management. *In*: HILDRET, W. B. *et al.* **Handbook of Public Administration**. 3. ed. Abingdon: CRC Press, p. 407-480, 2006.

ZANELLI, J. C. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas. **Estudos da Psicologia**, n. 7, p. 79-88, 2002.

**APÊNDICE A - ASSISTÊNCIA SOCIAL. NOB'S 01 E 02. COMPETÊNCIAS
ADMINISTRATIVAS COMUNS E PRÓPRIAS.1997 E 1998.**

Apêndice A – Assistência Social. NOB's 01 e 02. Competências administrativas comuns e próprias.1997 e 1998.

		União	Estados e Distrito Federal	Municípios
NOB 01/1997	C O M U M	- proceder à transferência dos recursos destinados à assistência social;	- proceder à transferência dos recursos destinados à assistência social, conforme legislação vigente;	- proceder à transferência dos recursos destinados à assistência social, conforme legislação vigente;
	C O M U M		- realizar a execução orçamentária e financeira dos recursos dos Fundos de Assistência Social. - realizar a execução de benefícios eventuais e a coordenação e cooperação técnica e financeira de serviços, programas e projetos; - mobilizar, instrumentalizar e articular a rede intergovernamental, com a participação efetiva de representantes de segmentos da sociedade, de trabalhadores da área e de universidades e/ou instituições de nível superior, para elaboração dos Planos de Assistência Social, adequando-os às diretrizes da Política Nacional de Assistência Social;	- realizar a execução orçamentária e financeira dos recursos dos Fundos de Assistência Social. - realizar a execução de benefícios eventuais, serviços, programas e projetos; - mobilizar, instrumentalizar e articular a rede intergovernamental, com a participação efetiva de representantes de segmentos da sociedade, de trabalhadores da área e de universidades e/ou instituições de nível superior, para elaboração dos Planos de Assistência Social, adequando-os às diretrizes da Política Nacional e Estadual de Assistência Social;
	P R O P R I A	- coordenar e articular as ações no campo da assistência social; - elaborar e submeter ao Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS os programas anuais e plurianuais de aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social- FNAS.		

		<ul style="list-style-type: none"> - recursos para o pagamento dos benefícios de prestação continuada; - propor os critérios de transferência dos recursos; - prestar assessoramento técnico aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades e organizações de assistência social; - formular política para a qualificação sistemática e continuada de recursos humanos no campo da assistência social; 		
NOB 02/1998	COMUM	<ul style="list-style-type: none"> - coordenação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social; - formulação da Política Nacional de Assistência Social e de estratégias de descentralização, por intermédio da negociação e pactuação com as demais esferas de governo; - cofinanciamento da política de Assistência Social; - avaliação de impacto e resultados da Política Nacional de Assistência Social; 	<ul style="list-style-type: none"> - coordenação do Sistema Estadual de Assistência Social; - formulação da Política Estadual de Assistência Social e de estratégias de descentralização, negociação e pactuação; - cofinanciamento da Política de Assistência Social; - supervisão, monitoramento e avaliação das ações de âmbito estadual e regional; 	<ul style="list-style-type: none"> - coordenação do Sistema Municipal de Assistência Social; - formulação da Política Municipal de Assistência Social; - cofinanciamento da Política de Assistência Social; - supervisão, monitoramento e avaliação das ações de âmbito local;
		<ul style="list-style-type: none"> - transferência automática de recursos do Fundo Nacional para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais de assistência social, de acordo com a condição de gestão em 	<ul style="list-style-type: none"> - proposições de critérios para transferência aos municípios de recursos oriundos do Tesouro Estadual; 	

		<p>que se enquadrem;</p> <ul style="list-style-type: none"> - assessoramento técnico aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios na formulação, gestão e avaliação das ações de assistência social; - desenvolvimento de ações de combate à pobreza de âmbito nacional, com vistas à promoção da equidade entre as regiões brasileiras; 	<ul style="list-style-type: none"> - desenvolvimento, em articulação com a União, de iniciativas de apoio aos municípios no aperfeiçoamento da capacidade gestora própria e na organização dos sistemas municipais de assistência social; - desenvolvimento de ações de combate à pobreza de âmbito estadual e regional; 	
	C O M U M		<ul style="list-style-type: none"> - gestão das redes de assistência social localizadas em municípios que ainda não se habilitaram para a gestão municipal; - articulação e elaboração de programas e projetos de assistência social que tenham abrangência regional e/ou estadual; 	<ul style="list-style-type: none"> - organização e gestão da rede municipal de inclusão e proteção social, composta pela totalidade dos serviços, programas e projetos existentes em sua área de abrangência; - coordenação da elaboração de programas e projetos de assistência social no seu âmbito;
	P R O P R I A	<ul style="list-style-type: none"> - financiamento e gestão de programas de renda mínima de âmbito federal e do Benefício de Prestação Continuada; 	<ul style="list-style-type: none"> - prestação de serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada no âmbito do respectivo estado; 	<ul style="list-style-type: none"> - execução dos benefícios eventuais, serviços assistenciais, programas e projetos de forma direta ou coordenação da execução realizada pelas entidades e organizações da sociedade civil; - definição da relação com as entidades prestadoras de serviços e dos instrumentos legais a serem utilizados; - definição de padrões de qualidade e formas de acompanhamento e controle das ações de assistência social;

Elaboração: a autora. Fonte: atos normativos.

**APÊNDICE B - ASSISTÊNCIA SOCIAL. NORMATIZAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS
DOS ENTES FEDERADOS. 1988 A 2012.**

Apêndice B – Assistência Social. Normatização das competências dos entes federados. 1988 a 2012.

		União	Estados	Distrito Federal	Municípios
Consti- tuição Federal	C O M U M	- descentralização político-administrativa; - coordenação federal;	- descentralização político-administrativa; - coordenação;		- descentralização político-administrativa; - coordenação;
	P R Ó P R I A	- edição de normas gerais	- execução dos programas na esfera estadual		- execução dos programas na esfera municipal
Lei n. 8742/1993 e alterações	C O M U M	- descentralização político-administrativa; - comando único das ações; - ações articuladas; - coordenação; - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional; - atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações	- descentralização político-administrativa; - comando único das ações; - ações articuladas; - coordenação; - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local; - atender, em conjunto com os Municípios, às ações	- descentralização político-administrativa; - comando único das ações; - ações articuladas; - coordenação; - cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local; - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;	- descentralização político-administrativa; - comando único das ações; - ações articuladas; - coordenação; - cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local; - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;

		assistenciais de caráter de emergência.	assistenciais de caráter de emergência.		
			<ul style="list-style-type: none"> - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado. - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social. - execução dos programas na esfera estadual. 	<ul style="list-style-type: none"> - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei. - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos de Assistência Social do Distrito Federal. - execução dos programas na esfera do Distrito Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei. - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social. - execução dos programas na esfera municipal.
	P R Ó P R I A	<ul style="list-style-type: none"> - edição de normas gerais; - concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art. 203 da CF. 	<ul style="list-style-type: none"> - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social. 	<ul style="list-style-type: none"> - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral; - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil. 	<ul style="list-style-type: none"> - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral; - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil.
NOB-SUAS/2012	C O M U M	<ul style="list-style-type: none"> - organizar e coordenar o SUAS; - estabelecer prioridades e metas visando à prevenção e ao enfrentamento da pobreza, da desigualdade, das vulnerabilidades e dos riscos sociais; 	<ul style="list-style-type: none"> - organizar e coordenar o SUAS; - estabelecer prioridades e metas visando à prevenção e ao enfrentamento da pobreza, da desigualdade, das vulnerabilidades e dos riscos sociais; 	<ul style="list-style-type: none"> - organizar e coordenar o SUAS; - estabelecer prioridades e metas visando à prevenção e ao enfrentamento da pobreza, da desigualdade, das vulnerabilidades e dos riscos sociais; 	<ul style="list-style-type: none"> - organizar e coordenar o SUAS; - estabelecer prioridades e metas visando à prevenção e ao enfrentamento da pobreza, da desigualdade, das vulnerabilidades e dos riscos sociais;

	<ul style="list-style-type: none"> - normatizar e regular a política de assistência social, em consonância com as normas gerais da União; - elaborar o Pacto de Aprimoramento do SUAS; - prover a infraestrutura necessária ao funcionamento do conselho de assistência social; - realizar, em conjunto com os conselhos de assistência social, as conferências de assistência social; - estimular a mobilização e organização dos usuários e trabalhadores do SUAS para a participação nas instâncias de controle social da política de assistência social; - promover a participação da sociedade, especialmente dos usuários, na elaboração da política de assistência social; - instituir o planejamento contínuo e participativo no âmbito da política de assistência social; - assegurar recursos orçamentários e financeiros 	<ul style="list-style-type: none"> - normatizar e regular a política de assistência social, em consonância com as normas gerais da União; - elaborar o Pacto de Aprimoramento do SUAS; - prover a infraestrutura necessária ao funcionamento do conselho de assistência social; - realizar, em conjunto com os conselhos de assistência social, as conferências de assistência social; - estimular a mobilização e organização dos usuários e trabalhadores do SUAS para a participação nas instâncias de controle social da política de assistência social; - promover a participação da sociedade, especialmente dos usuários, na elaboração da política de assistência social; - instituir o planejamento contínuo e participativo no âmbito da política de assistência social; - assegurar recursos orçamentários e financeiros 	<ul style="list-style-type: none"> - normatizar e regular a política de assistência social, em consonância com as normas gerais da União; - elaborar o Pacto de Aprimoramento do SUAS; - prover a infraestrutura necessária ao funcionamento do conselho de assistência social; - realizar, em conjunto com os conselhos de assistência social, as conferências de assistência social; - estimular a mobilização e organização dos usuários e trabalhadores do SUAS para a participação nas instâncias de controle social da política de assistência social; - promover a participação da sociedade, especialmente dos usuários, na elaboração da política de assistência social; - instituir o planejamento contínuo e participativo no âmbito da política de assistência social; - assegurar recursos orçamentários e financeiros 	<ul style="list-style-type: none"> - normatizar e regular a política de assistência social, em consonância com as normas gerais da União; - elaborar o Pacto de Aprimoramento do SUAS; - prover a infraestrutura necessária ao funcionamento do conselho de assistência social; - realizar, em conjunto com os conselhos de assistência social, as conferências de assistência social; - estimular a mobilização e organização dos usuários e trabalhadores do SUAS para a participação nas instâncias de controle social da política de assistência social; - promover a participação da sociedade, especialmente dos usuários, na elaboração da política de assistência social; - instituir o planejamento contínuo e participativo no âmbito da política de assistência social; - assegurar recursos orçamentários e financeiros
--	---	---	---	---

	<p>próprios para o financiamento dos serviços tipificados e benefícios assistenciais de sua competência, alocados no fundo de assistência social;</p> <ul style="list-style-type: none"> - garantir que a elaboração da peça orçamentária esteja de acordo com os Planos de Assistência Social e compromissos assumidos no Pacto de Aprimoramento do SUAS; - dar publicidade ao dispêndio dos recursos públicos destinados à assistência social; - formular diretrizes e participar das definições sobre o financiamento e o orçamento da assistência social; - garantir a integralidade da proteção socioassistencial à população, primando pela qualificação dos serviços do SUAS, de forma compartilhada com os entes federados; - garantir e organizar a oferta dos serviços socioassistenciais; - definir os serviços socioassistenciais de alto custo e as responsabilidades dos 	<p>próprios para o financiamento dos serviços tipificados e benefícios assistenciais de sua competência, alocados no fundo de assistência social;</p> <ul style="list-style-type: none"> - garantir que a elaboração da peça orçamentária esteja de acordo com os Planos de Assistência Social e compromissos assumidos no Pacto de Aprimoramento do SUAS; - dar publicidade ao dispêndio dos recursos públicos destinados à assistência social; - formular diretrizes e participar das definições sobre o financiamento e o orçamento da assistência social; - garantir a integralidade da proteção socioassistencial à população, primando pela qualificação dos serviços do SUAS, de forma compartilhada com os entes federados; - garantir e organizar a oferta dos serviços socioassistenciais; - definir os serviços socioassistenciais de alto custo e as responsabilidades dos 	<p>próprios para o financiamento dos serviços tipificados e benefícios assistenciais de sua competência, alocados no fundo de assistência social;</p> <ul style="list-style-type: none"> - garantir que a elaboração da peça orçamentária esteja de acordo com os Planos de Assistência Social e compromissos assumidos no Pacto de Aprimoramento do SUAS; - dar publicidade ao dispêndio dos recursos públicos destinados à assistência social; - formular diretrizes e participar das definições sobre o financiamento e o orçamento da assistência social; - garantir a integralidade da proteção socioassistencial à população, primando pela qualificação dos serviços do SUAS, de forma compartilhada com os entes federados; - garantir e organizar a oferta dos serviços socioassistenciais; - definir os serviços socioassistenciais de alto custo e as responsabilidades dos entes 	<p>próprios para o financiamento dos serviços tipificados e benefícios assistenciais de sua competência, alocados no fundo de assistência social;</p> <ul style="list-style-type: none"> - garantir que a elaboração da peça orçamentária esteja de acordo com os Planos de Assistência Social e compromissos assumidos no Pacto de Aprimoramento do SUAS; - dar publicidade ao dispêndio dos recursos públicos destinados à assistência social; - formular diretrizes e participar das definições sobre o financiamento e o orçamento da assistência social; - garantir a integralidade da proteção socioassistencial à população, primando pela qualificação dos serviços do SUAS, de forma compartilhada com os entes federados; - garantir e organizar a oferta dos serviços socioassistenciais; - definir os serviços socioassistenciais de alto custo e as responsabilidades dos
--	--	--	--	--

	<p>entes de financiamento e execução;</p> <ul style="list-style-type: none"> - estruturar, implantar e implementar a Vigilância Socioassistencial; - definir os fluxos de referência e contrarreferência do atendimento nos serviços socioassistenciais, com respeito às diversidades em todas as suas formas de modo a garantir a atenção igualitária. - aprimorar a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único; - gerir, de forma integrada, os serviços, benefícios e programas de transferência de renda de sua competência; - regulamentar os benefícios eventuais em consonância com as deliberações do CNAS; - implementar os protocolos pactuados na CIT; - promover a articulação intersetorial do SUAS com as demais políticas públicas e o 	<p>entes de financiamento e execução;</p> <ul style="list-style-type: none"> - estruturar, implantar e implementar a Vigilância Socioassistencial; - definir os fluxos de referência e contrarreferência do atendimento nos serviços socioassistenciais, com respeito às diversidades em todas as suas formas de modo a garantir a atenção igualitária. - aprimorar a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único; - gerir, de forma integrada, os serviços, benefícios e programas de transferência de renda de sua competência; - regulamentar os benefícios eventuais em consonância com as deliberações do CNAS; - implementar os protocolos pactuados na CIT; - promover a articulação intersetorial do SUAS com as demais políticas públicas e o 	<p>de financiamento e execução;</p> <ul style="list-style-type: none"> - estruturar, implantar e implementar a Vigilância Socioassistencial; - definir os fluxos de referência e contrarreferência do atendimento nos serviços socioassistenciais, com respeito às diversidades em todas as suas formas de modo a garantir a atenção igualitária. - aprimorar a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único; - gerir, de forma integrada, os serviços, benefícios e programas de transferência de renda de sua competência; - regulamentar os benefícios eventuais em consonância com as deliberações do CNAS; - implementar os protocolos pactuados na CIT; - promover a articulação intersetorial do SUAS com as demais políticas públicas e o 	<p>entes de financiamento e execução;</p> <ul style="list-style-type: none"> - estruturar, implantar e implementar a Vigilância Socioassistencial; - definir os fluxos de referência e contrarreferência do atendimento nos serviços socioassistenciais, com respeito às diversidades em todas as suas formas de modo a garantir a atenção igualitária. - aprimorar a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único; - gerir, de forma integrada, os serviços, benefícios e programas de transferência de renda de sua competência; - regulamentar os benefícios eventuais em consonância com as deliberações do CNAS; - implementar os protocolos pactuados na CIT; - promover a articulação intersetorial do SUAS com as demais políticas públicas e o
--	---	---	---	---

	<p>sistema de garantia de direitos;</p> <ul style="list-style-type: none"> - desenvolver, participar e apoiar a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos relacionados à política de assistência social; - implantar sistema de informação, acompanhamento, monitoramento e avaliação; -manter atualizado o conjunto de aplicativos do Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social - Rede SUAS; - definir os indicadores necessários ao processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação; - elaborar, implantar e executar a política de recursos humanos, de acordo com a NOB/RH - SUAS; - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente; - instituir e garantir capacitação para gestores, trabalhadores, dirigentes de entidades e organizações, usuários e 	<p>sistema de garantia de direitos;</p> <ul style="list-style-type: none"> - desenvolver, participar e apoiar a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos relacionados à política de assistência social; - implantar sistema de informação, acompanhamento, monitoramento e avaliação; -manter atualizado o conjunto de aplicativos do Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social - Rede SUAS; - definir os indicadores necessários ao processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação; - elaborar, implantar e executar a política de recursos humanos, de acordo com a NOB/RH - SUAS; - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente; - instituir e garantir capacitação para gestores, trabalhadores, dirigentes de entidades e organizações, usuários e 	<p>sistema de garantia de direitos;</p> <ul style="list-style-type: none"> - desenvolver, participar e apoiar a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos relacionados à política de assistência social; - implantar sistema de informação, acompanhamento, monitoramento e avaliação; -manter atualizado o conjunto de aplicativos do Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social - Rede SUAS; - definir os indicadores necessários ao processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação; - elaborar, implantar e executar a política de recursos humanos, de acordo com a NOB/RH - SUAS; - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente; - instituir e garantir capacitação para gestores, trabalhadores, dirigentes de entidades e organizações, usuários e 	<p>sistema de garantia de direitos;</p> <ul style="list-style-type: none"> - desenvolver, participar e apoiar a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos relacionados à política de assistência social; - implantar sistema de informação, acompanhamento, monitoramento e avaliação; -manter atualizado o conjunto de aplicativos do Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social - Rede SUAS; - definir os indicadores necessários ao processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação; - elaborar, implantar e executar a política de recursos humanos, de acordo com a NOB/RH - SUAS; - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente; - instituir e garantir capacitação para gestores, trabalhadores, dirigentes de entidades e organizações, usuários e
--	--	--	--	--

		<p>conselheiros de assistência social;</p> <p>-criar ouvidoria do SUAS;</p> <p>- atender às ações socioassistenciais de caráter de emergência;</p> <p>- assessorar e apoiar as entidades e organizações visando à adequação dos seus serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social às normas do SUAS.</p> <p>- regulamentar e cofinanciar, por transferência regular e automática, fundo a fundo, o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas e projetos de proteção social básica e especial, para prevenir e reverter situações de vulnerabilidade social e riscos.</p>	<p>conselheiros de assistência social;</p> <p>-criar ouvidoria do SUAS;</p> <p>- atender às ações socioassistenciais de caráter de emergência;</p> <p>- assessorar e apoiar as entidades e organizações visando à adequação dos seus serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social às normas do SUAS.</p> <p>- cofinanciar, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo os serviços, programas, projetos e benefícios eventuais e o aprimoramento da gestão, em âmbito regional e local.</p>	<p>conselheiros de assistência social;</p> <p>-criar ouvidoria do SUAS;</p> <p>- atender às ações socioassistenciais de caráter de emergência;</p> <p>- assessorar e apoiar as entidades e organizações visando à adequação dos seus serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social às normas do SUAS.</p> <p>- cofinanciar o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas e projetos de assistência social em âmbito local.</p>	<p>conselheiros de assistência social;</p> <p>-criar ouvidoria do SUAS;</p> <p>- atender às ações socioassistenciais de caráter de emergência;</p> <p>- assessorar e apoiar as entidades e organizações visando à adequação dos seus serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social às normas do SUAS.</p> <p>- cofinanciar o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas e projetos de assistência social em âmbito local.</p>
	<p>C O M U M</p>	<p>- apoiar técnica e financeiramente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, dos projetos de enfrentamento da pobreza e das ações socioassistenciais de caráter emergencial;</p>	<p>- apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;</p>		

		<ul style="list-style-type: none"> - elaborar plano de apoio aos Estados e Distrito Federal com pendências e irregularidades junto ao SUAS; - apoiar técnica e financeiramente os Estados, e o Distrito Federal e Municípios na implantação da vigilância socioassistencial; - apoiar técnica e financeiramente as entidades de representação nacional dos secretários estaduais e municipais de assistência social; - garantir condições financeiras, materiais e estruturais para o efetivo funcionamento da CIT e do CNAS. 	<ul style="list-style-type: none"> - elaborar plano de apoio aos Municípios com pendências e irregularidades junto ao SUAS, para cumprimento do plano de providências acordado nas respectivas instâncias de pactuação e deliberação; - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação da vigilância socioassistencial; - apoiar técnica e financeiramente entidade de representação estadual dos secretários municipais de assistência social. - garantir condições financeiras, materiais e estruturais para o funcionamento efetivo da CIB e do CEAS. 		
	C O M U M		<ul style="list-style-type: none"> - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais; - aprimorar os equipamentos e serviços socioassistenciais, observando os indicadores de monitoramento e avaliação pactuados; 	<ul style="list-style-type: none"> - destinar recursos financeiros para custeio dos benefícios eventuais; - aprimorar os equipamentos e serviços socioassistenciais, observando os indicadores de monitoramento e avaliação pactuados; 	<ul style="list-style-type: none"> - destinar recursos financeiros para custeio dos benefícios eventuais; - aprimorar os equipamentos e serviços socioassistenciais, observando os indicadores de monitoramento e avaliação pactuados;

		<ul style="list-style-type: none"> - participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental que viabilizem técnica e financeiramente os serviços de referência regional, definindo as competências na gestão e no cofinanciamento, a serem pactuadas na CIB; - alimentar o Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS; - prestar as informações necessárias para a União no acompanhamento da gestão estadual; - zelar pela boa e regular execução dos recursos da União transferidos aos Estados, executados direta ou indiretamente por este, inclusive no que tange à prestação de contas; - organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede socioassistencial nos âmbitos estadual e regional; - elaborar e cumprir o plano de providências, no caso de pendências e irregularidades do Estado junto ao SUAS, 	<ul style="list-style-type: none"> - participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental que viabilizem técnica e financeiramente os serviços de referência regional, definindo as competências na gestão e no cofinanciamento, a serem pactuadas na CIT; - alimentar o Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS; - prestar as informações necessárias para a União no acompanhamento da gestão do Distrito Federal; - zelar pela boa e regular execução, direta ou indireta, dos recursos da União transferidos ao Distrito Federal, inclusive no que tange à prestação de contas; - organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede de serviços da proteção social básica e especial; - elaborar e cumprir o plano de providências, no caso de pendências e irregularidades junto ao SUAS, aprovado pelo 	<ul style="list-style-type: none"> - participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental que viabilizem técnica e financeiramente os serviços de referência regional, definindo as competências na gestão e no cofinanciamento, a serem pactuadas na CIB; - alimentar o Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS; - prestar informações que subsidiem o acompanhamento estadual e federal da gestão municipal; - zelar pela execução direta ou indireta dos recursos transferidos pela União e pelos Estados aos Municípios, inclusive no que tange a prestação de contas; - organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede de serviços da proteção social básica e especial; - elaborar e cumprir o plano de providências, no caso de pendências e irregularidades do Município junto ao SUAS,
--	--	---	---	---

			<p>aprovado no CEAS e pactuado na CIT;</p> <ul style="list-style-type: none"> - normatizar o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS, conforme §3º do art. 6º- B da LOAS e sua regulamentação em âmbito federal. 	<p>CASDF e pactuado na CIT;</p> <ul style="list-style-type: none"> - normatizar, em seu âmbito, o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS, conforme §3º do art. 6-B da LOAS e sua regulamentação em âmbito federal. 	<p>aprovado pelo CMAS e pactuado na CIB;</p> <ul style="list-style-type: none"> - normatizar, em âmbito local, o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios Ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS, conforme §3º do art. 6º B da LOAS e sua regulamentação em âmbito federal.
			<ul style="list-style-type: none"> - instituir plano estadual de capacitação e educação permanente. 	<ul style="list-style-type: none"> - instituir plano de capacitação e educação permanente do Distrito Federal. 	
	<p>P R Ó P R I A</p>	<ul style="list-style-type: none"> - coordenar e gerir a Rede SUAS; - concessão e manutenção do Benefício de Prestação Continuada - BPC; - coordenar a gestão do BPC, articulada com serviços, programas e projetos socioassistenciais e políticas setoriais; - regular o acesso às seguranças de proteção social; - definir as condições e modo de acesso aos direitos socioassistenciais; - propor diretrizes para a prestação dos serviços 	<ul style="list-style-type: none"> - organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade; - coordenar o processo de definição dos fluxos de referência e contrarreferência dos serviços regionalizados, acordado com os Municípios e pactuado na CIB; - municipalizar os serviços de proteção social básica executados diretamente pelos Estados, assegurando seu cofinanciamento, com exceção dos serviços socioassistenciais prestados no distrito estadual de Pernambuco, Fernando de Noronha, até que este seja emancipado; 	<ul style="list-style-type: none"> - prestar os serviços socioassistenciais de que trata o art. 23, da LOAS; - organizar a oferta de serviços de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial; - efetuar o pagamento do auxílio-natalidade e o auxílio-funeral; - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; - atender às ações socioassistenciais de caráter de emergência; 	<ul style="list-style-type: none"> - prestar os serviços socioassistenciais de que trata o art. 23, da LOAS; - organizar a oferta de serviços de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial; - efetuar o pagamento do auxílio-natalidade e o auxílio-funeral; - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; - atender às ações socioassistenciais de caráter de emergência;

	<p>socioassistenciais, pactuá-las com entes federados e submetê-las à aprovação do CNAS;</p> <ul style="list-style-type: none"> - orientar, acompanhar e monitorar a implementação dos serviços socioassistenciais; - coordenar em nível nacional o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família; - coordenar e manter atualizado cadastro de entidades de assistência social; - concessão e renovação da certificação de entidade beneficente de assistência social; - reconhecer as entidades e organizações integrantes da rede socioassistencial, por meio do vínculo SUAS; - normatizar convênio, contrato, acordo ou ajustes firmados pelo poder público com entidades e organizações de assistência social, vinculadas ao Suas, para execução de serviços, programas, projetos e ações de assistência social. 	<ul style="list-style-type: none"> - apoiar técnica e financeiramente os Municípios para a implantação e gestão do SUAS, Cadastro Único e Programa Bolsa Família; - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; - instituir ações preventivas e proativas de acompanhamento aos Municípios no cumprimento das normativas do SUAS, para o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais pactuados nacionalmente; - acompanhar o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social, em articulação com os Municípios de sua área de abrangência; 	<ul style="list-style-type: none"> - realizar a gestão local do BPC, garantindo aos seus beneficiários e famílias o 24 acesso aos serviços, programas e projetos da rede socioassistencial; - gerir, no âmbito do Distrito Federal, o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família, nos termos do §1º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004; - viabilizar estratégias e mecanismos de organização, reconhecendo o pertencimento das entidades de assistência social como integrantes da rede socioassistencial em âmbito local. - proceder o preenchimento do sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social de que trata o inciso XI do art. 19 da LOAS; 	<ul style="list-style-type: none"> - realizar a gestão local do BPC, garantindo aos seus beneficiários e famílias o acesso aos serviços, programas e projetos da rede socioassistencial; - gerir, no âmbito municipal, o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família, nos termos do §1º do art. 8º da Lei nº 10.836 de 2004; - viabilizar estratégias e mecanismos de organização para aferir o pertencimento à rede socioassistencial, em âmbito local, de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados pelas entidades e organizações de acordo com as normativas federais. - proceder o preenchimento do sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social de que trata o inciso XI do art. 19 da LOAS; - assumir as atribuições, no que couber, no processo de municipalização dos serviços de proteção social básica.
--	---	---	--	--

Elaboração: a autora. Fonte: atos normativos.

**APÊNDICE C - CONFIGURAÇÃO NORMATIVA DA COMISSÃO
INTERGESTORES TRIPARTITE DO SUAS. 1997 A 2019.**

Apêndice C - Configuração normativa da Comissão Intergestores Tripartite do SUAS. 1997 a 2019.

Norma	Caráter	Composição	Organização e Funcionamento	Competência
NOB-01/1997	Consultivo	3 membros, sendo: a) 1 representante do MPAS/SAS; b) Presidente do FONSEAS; c) Presidente do Conselho de Gestores Municipais de Assistência Social ou representante da Diretoria Executiva Provisória do COGEMAS, enquanto esse não se regularizar oficialmente.	Organiza-se em: 1. Plenário – 15 membros titulares; 2. Secretaria Técnica; 3. Câmara Técnica. Reuniões: - abertas ao público; - periodicidade mensal (ordinária, aprovada em calendário) e extraordinária quando necessário, com antecedência de 3 dias da convocação; - alteração no calendário de reunião mediante aprovação no plenário; - quórum mínimo para pactuação do plenário é de 9 (nove) membros, assegurada a presença de no mínimo 3 (três) membros de cada esfera; - versão preliminar da pauta de reunião da CIT será elaborada pela Secretaria Técnica, mediante sugestões das instâncias que compõem o plenário, encaminhadas por escrito, com 3 dias de antecedência.	- acompanhamento e avaliação da gestão da política; - participação na discussão de critérios de transferência de recursos da assistência social para estados, Distrito Federal e municípios; - participação na definição de estratégias para ampliação dos recursos da assistência social; - participação na definição de critérios para o estabelecimento de prioridades de ações na assistência social.
Nob-02/1998-AS	Deliberativo	9 membros, sendo:	-----	- habilitar e desabilitar estados na condição de gestão estadual;

		<p>a) 3 representantes da União, indicados pela Secretaria de Assistência Social - SAS;</p> <p>b) 3 representantes dos estados, indicados pelo FONSEAS;</p> <p>c) 3 representantes dos municípios, indicados pelo Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – FONGEMAS.</p>		<p>- participar do acompanhamento da gestão da política de assistência social no seu âmbito de atuação;</p> <p>- discutir sobre os critérios de transferência de recursos da assistência social para estados, Distrito Federal e municípios;</p> <p>- participar da definição de estratégias para ampliação dos recursos da assistência social;</p> <p>- formular resolução interna quando da sua instalação, regulamentando a forma de funcionamento;</p> <p>- publicar e divulgar suas resoluções.</p>
Resolução CNAS n. 5, de 09/05/2002	Deliberativo	<p>9 membros, sendo:</p> <p>a) 3 representantes titulares e 3 suplentes da Secretaria de Estado de Assistência Social;</p> <p>b) 3 representantes titulares e 3 suplentes do FONSEAS;</p> <p>c) 3 representantes titulares e 3 suplentes do CONGEMAS;</p> <p>- Os Presidentes do FONSEAS e CONGEMAS são, preferencialmente, representantes titulares;</p> <p>- as indicações dos titulares e suplentes do FONSEAS e CONGEMAS devem incluir representantes das regiões do País.</p>	<p>Organiza-se em:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plenário – 9 membros titulares; 2. Secretaria Técnica; 3. Câmara Técnica. <p>Reuniões:</p> <p>- ordinariamente, uma vez por mês e, extraordinariamente, quando necessário;</p> <p>- quórum mínimo exigido para a realização de reuniões ordinárias e deliberações do plenário é de 6 membros, assegurada a presença de no mínimo 2 membros de cada esfera;</p> <p>- representante da CIT que renunciar ou não comparecer a 3 reuniões</p>	<p>- discutir e elaborar propostas e definir diretrizes e estratégias para implantação e operacionalização do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social;</p> <p>– manter contato permanente com as Comissões Intergestoras Bipartite – CIB para a troca de informações sobre o processo de descentralização;</p> <p>– atuar como instância de recurso de municípios no que se refere à habilitação, à alteração de gestão, à renovação da habilitação e à avaliação da gestão, quando não tenha havido decisão consensual nas Comissões Intergestoras Bipartite;</p> <p>– promover a articulação entre as três esferas de governo, de forma a otimizar a operacionalização das ações e garantir a direção única em cada esfera;</p>

			<p>consecutivas, ou a 5 intercaladas no ano, será substituído pela respectiva esfera de governo, escolhido em fórum próprio, cabendo à SEAS efetivar a substituição por meio de Portaria;</p> <p>- a versão preliminar da pauta de reunião da CIT será elaborada pela Secretaria Técnica, mediante sugestões das instâncias que compõem o plenário;</p> <p>- o Coordenador da CIT aprovará a versão final da pauta que será encaminhada a todos os integrantes da CIT, com antecedência de 5 dias;</p> <p>- A CIT deliberará por consenso do plenário, expressando suas resoluções no Resumo Executivo.</p>	<p>- atuar como foro de deliberação das questões operacionais da gestão da política de assistência social;</p> <p>- habilitar, desabilitar, renovar a habilitação e avaliar a gestão dos estados na condição de gestão estadual;</p> <p>- participar do acompanhamento da gestão da política de assistência social no seu âmbito de atuação;</p> <p>- participar na definição dos critérios de transferência de recursos da assistência social para estados, Distrito Federal e municípios;</p> <p>- participar na definição de estratégias para ampliação dos recursos da assistência social;</p> <p>- elaborar e publicar a regulamentação de seu funcionamento e de sua organização;</p> <p>- publicar no Diário Oficial da União e divulgar suas resoluções;</p> <p>- atuar como instância de recursos das Comissões Intergestoras Bipartite – CIB, no que se refere às pactuações de âmbito estadual.</p>
Regimento Interno 2006	Deliberativo	<p>15 membros, sendo:</p> <p>a) 5 representantes titulares e 5 suplentes indicados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS;</p>	<p>Organiza-se em:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plenário – 15 membros titulares; 2. Secretaria Técnica; 3. Câmara Técnica; <p>Reuniões:</p>	<p>- exercer suas competências definidas na NOB SUAS 2005;</p> <p>- pactuar estratégias para implantação e operacionalização do SUAS;</p> <p>- estabelecer acordos acerca de encaminhamentos de questões operacionais relativas à implantação dos</p>

		<p>b) 5 representantes titulares e 5 suplentes indicados pelo FONSEAS;</p> <p>c) 5 representantes titulares e 5 suplentes indicados pelo CONGEMAS.</p> <p>- o representante da CIT que renunciar ou não comparecer a 3 reuniões consecutivas, ou a 5 intercaladas no ano, será substituído pela respectiva esfera de gestão, escolhido em fórum próprio, cabendo ao MDS efetivar a substituição por meio de portaria;</p> <p>- O MDS indicará, dentre os seus representantes, o Coordenador da CIT.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - espaços de participação aberta; - ordinariamente uma vez por mês e, extraordinariamente, quando necessário; - quórum mínimo exigido para a realização de reuniões e pactuação do plenário é de 9 membros, assegurada a presença de no mínimo 3 membros de cada esfera; - reuniões ordinárias serão agendadas na última reunião do ano, quando será aprovado o calendário para o ano seguinte; - as reuniões extraordinárias serão convocadas pelo Coordenador da CIT, com pelo menos 3 dias de antecedência; - qualquer alteração no calendário de reuniões ordinárias da CIT deverá ser submetida à aprovação do plenário; - a versão preliminar da pauta de reunião da CIT será elaborada pela Secretaria Técnica mediante sugestões das instâncias que compõem o plenário, encaminhadas por escrito, com 3 dias de antecedência; - o Coordenador da CIT aprovará a versão final da pauta que será encaminhada a todos os integrantes da CIT, com antecedência de 3 dias; 	<p>serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o SUAS;</p> <ul style="list-style-type: none"> - atuar como fórum de pactuação de instrumentos, parâmetros, mecanismos de implementação e regulamentação do SUAS; - pactuar os critérios e procedimentos de transferência de recursos para o cofinanciamento de ações e serviços de assistência social para estados, Distrito Federal e municípios; - manter contato permanente com as Comissões Intergestores Bipartite/CIB para a troca de informações sobre o processo de descentralização; - atuar como instância de recurso de municípios no que se refere à habilitação, alteração de gestão, renovação da habilitação e avaliação da gestão, quando não tenha havido decisão consensual nas Comissões Intergestores Bipartite; - promover a articulação entre as três esferas de governo, de forma a otimizar a operacionalização das ações e garantir a direção única em cada esfera; - avaliar o cumprimento dos requisitos relativos às condições de gestão estadual e do Distrito Federal; - elaborar e publicar seu regimento interno; - publicar e divulgar suas pactuações; - submeter as pactuações ao CNAS para apreciação e aprovação.
--	--	---	--	--

			- a CIT expressará suas pactuações em resoluções publicadas no Diário Oficial da União – DOU.	
Decreto nº 10.009, de 05/09/2019 Com alterações do Decreto nº 10416, de 07/07/2020	Deliberativo	15 membros, sendo: a) 5 representantes titulares e 5 suplentes do Ministério da Cidadania, indicados pelo Ministro de Estado da Cidadania, dentre os quais um será o Coordenador; b) 5 representantes titulares e 5 suplentes dos estados e do Distrito Federal, indicados pelo FONSEAS; c) 5 representantes titulares e 5 suplentes dos municípios, indicados pelo CONGEMAS.	Reuniões: - em caráter ordinário, bimestralmente, e em caráter extraordinário, sempre que convocada por seu Coordenador; - quórum de reunião é de maioria simples dos membros de cada representação e o quórum de aprovação é por unanimidade; - vedada a divulgação das discussões em curso na CIT e nas câmaras técnicas sem a prévia anuência do Ministério da Cidadania; - As reuniões poderão ser realizadas por meio de videoconferência; - A Secretaria Executiva será exercida pelo Ministério da Cidadania.	- estabelecer estratégias operacionais relativas à implantação e ao aprimoramento de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que compõem o SUAS; - propor critérios comuns de partilha e procedimentos de transferência de recursos para o cofinanciamento de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social para os estados, o Distrito Federal e os municípios; - estabelecer prioridades e metas nacionais de aprimoramento do SUAS, de prevenção e enfrentamento da pobreza, da desigualdade, das vulnerabilidades sociais e dos riscos sociais; - orientar sobre a estruturação e o funcionamento das comissões intergestoras bipartites dos estados; - propor debates e ações ao CNAS a respeito das competências de que trata o art. 18 da Lei nº 8.742/1993.

Elaboração: a autora. Fonte: atos normativos

**APÊNDICE D - RESOLUÇÕES DA COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE
DO SUAS. 2005 A 2022.**

Apêndice D. Resoluções da Comissão Intergestores Tripartite do SUAS. 2005 a 2022.

Resolução	Objeto	Classificação
Resolução nº 1, de 24/08/2005.	Publica a relação dos municípios contemplados na partilha de recursos para o 2º semestre de 2005, por unidade da federação e repasse mensal de recursos financeiros, referentes à expansão do cofinanciamento federal dos serviços da Proteção Social Básica - Piso Básico Fixo e Piso Básico Variável.	Proteção Social Básica
Resolução nº 2, de 24/08/2005.	Publica a “Planilha de Expansão do PETI 2005”, contendo as metas disponibilizadas para cada estado e disponível para o pagamento aos municípios a partir do mês de agosto.	Gestão
Resolução nº 3, de 29/08/2005.	Disciplina a referência para identificação dos municípios e localidades brasileiras em que ocorrem o fenômeno da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes é a Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes.	Gestão
Resolução nº 4, de 16/09/2005.	Disciplina os critérios de partilha de recursos, pactuados nas três esferas de governo e aprovados pelo CNAS, para a Proteção Social Básica, nos termos do item 5-Financiamento, 5.5- Critérios de partilha e Transferência de Recursos, I - Critérios de Partilha, 4) Distribuição dos Recursos Partilhados, da NOB/SUAS.	Proteção Social Básica
Resolução nº 5, de 27/09/2005.	Transferência de recursos de cofinanciamento destinados a municípios com pedido de desistência formal para a implantação de CRAS, de acordo com o Índice SUAS.	Gestão
Resolução nº 6, de 16/12/2005.	Dispensa o município que solicitar habilitação ao tipo e nível de gestão previsto na NOB/SUAS, no exercício de 2006 e segundo as regras permanentes, da apresentação dos instrumentos de comprovação, tendo em vista a necessidade de regulamentação dos mesmos.	Gestão
Resolução nº 7, de 16/12/2005	Torna pública a relação dos Municípios contemplados com a nova partilha dos recursos destinados ao cofinanciamento federal dos serviços de proteção social básica, custeados pelo Piso Básico Fixo, obedecida a listagem de Municípios prioritários publicada por meio da Resolução CIT nº 1 de 24 de agosto de 2005 e os critérios de partilha definidos na NOB/SUAS.	Proteção Social Básica
Resolução nº 8, de 16/12/2005	Pactua a “minuta padrão” de Regimento Interno para as Comissões Intergestores Bipartite/CIB.	Gestão
Resolução nº 9, de 16/12/2005	Pactua os prazos para efetivar o fluxo estabelecido na Portaria MDS nº 459, de 9 de setembro de 2005, para adequação ao nível de gestão exigido.	Gestão
Resolução nº 1, de 13/03/2006	Pactua a instituição de Câmara Técnica/CT para apresentar a proposta inicial de regulação do Plano de Inserção e Acompanhamento dos Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada/BPC pelos serviços de assistência social, definido como requisito para habilitação dos municípios em gestão básica	Gestão

	e plena.	
Resolução nº 2, de 7/06/2006	Pactua a instituição de Câmara Técnica/CT para apresentar a proposta inicial de regulação das disposições da NOB/SUAS relativas ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social	Gestão
Resolução nº 3, de 8/08/2006	Pactua que os gestores estaduais devem enviar à Secretaria Técnica da CIT, até o dia 15 de setembro de 2006, os instrumentos de comprovação definidos no item 2.3 - Gestão dos Estados, da NOB/SUAS.	Gestão
Resolução nº 4, de 8/08/2006	Pactuar o texto do novo Regimento Interno da Comissão Intergestores Tripartite - CIT.	Gestão
Resolução nº 5, de 15/09/2006	Disciplina o Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social(SUAS).	Gestão
Resolução nº 1, de 18/04/2007	Pactua a avaliação do estágio de funcionamento e organização dos CRAS implantados a partir de 2003.	Gestão
Resolução nº 2, de 18/04/2007	Institui Câmara Técnica para apresentar proposta de Política de Monitoramento e Avaliação do SUAS.	Gestão
Resolução nº 3, de 18/04/2007	Altera o teor do Art. 3º da Resolução nº 5, de 15 de setembro de 2006 da CIT.	Gestão
Resolução nº 4, de 18/04/2007	Pactuar os procedimentos a serem adotados pelas secretarias municipais de assistência social ou congêneres para a promoção do acesso à gratuidade de vagas e desconto no valor de passagens interestaduais a idosos que não têm como comprovar renda, por meio dos documentos comprobatórios constantes dos incisos I a IV, do § 2º, do art. 6º do Decreto nº 5.934, de 18 de outubro de 2006.	Gestão
Resolução nº 5, de 6/12/2007	Pactuar a suspensão dos pagamentos mensais do Piso Básico Fixo dos municípios que recebem o cofinanciamento da união e não preencheram a Ficha de Monitoramento dos CRAS.	Proteção Social Básica
Resolução nº 1, de 3/06/2008	Autoriza a reabilitação de determinados municípios na gestão básica da assistência social até a finalização de todas as etapas dos procedimentos operacionais previstos na NOB SUAS.	Proteção Social Básica
Resolução nº 2, de 3/06/2008	Redistribuição das vagas adicionais originárias das vagas devolvidas pelos municípios elegíveis no processo de adesão ao ProJovem Adolescente.	Gestão

Resolução nº 3, de 3/06/2008	Aprova os critérios de expansão do co-financiamento do Governo Federal para o Programa de Atenção Integral à Família em 2008.	Gestão
Resolução nº 5, de 3/06/2008	Determina os critérios para implementação do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto de LA e PSC nos CREAS com recursos do Piso Fixo de Média Complexidade - PFMC.	Proteção Social Especial
Resolução n. 6, de 1º/06/2008	Aprova o processo de acompanhamento da implementação do PAIF nos CRAS, pela União e Estados, das situações identificadas como insatisfatórias no monitoramento dos CRAS relativo ao ano de 2007.	Proteção Social Básica
Resolução nº 7, de 19/08/2008	Alteração dispositivos da Resolução CIT nº 6, de 1º de julho de 2008.	Proteção Social Básica
Resolução nº 8, de 3/09/2008	Aprova o Plano de Providências apresentado à CIT pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e Trabalho do Distrito Federal - SEDEST para superação das situações insatisfatórias do CRAS Brasília e do CRAS São Sebastião, com base no parecer técnico emitido pela Coordenação Geral de Acompanhamento das Ações de Proteção Social Básica, do Departamento de Proteção Social Básica.	Proteção Social Básica
Resolução nº 9, de 3/12/2008	Autoriza que os recursos do cofinanciamento federal para expansão do Programa de Atenção Integral à Família/PAIF 2008 - 3ª fase sejam destinados ao Distrito Federal e municípios que atenderem os critérios contidos na norma.	Proteção Social Básica
Resolução nº 1, de 13/02/2009	Autoriza os municípios que em 2008 executaram exclusivamente o Agente Jovem e são elegíveis ao Projovem Adolescente em 2009, participarem da reoferta de vagas.	Gestão
Resolução nº 2, de 12/03/2009	Pactua o calendário para discussão e aprovação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda que acorda procedimentos para o acompanhamento das famílias do PBF, do PETI e do BPC no âmbito do SUAS.	Gestão
Resolução nº 3, de 10/06/2009	Pactua os ajustes para regularizar a oferta e organização de serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade nos estados e municípios que apresentarem a partir do Censo CREAS/2008 as situações previstas na norma.	Proteção Social Especial
Resolução nº 4, de 10/06/2009	Disciplina a elegibilidade à expansão da oferta de vagas do Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo no ano de 2009 dos municípios e Distrito Federal que preencherem os requisitos previstos na norma.	Proteção Social Básica

Resolução nº 5, de 10/09/2009	Institui a Câmara Técnica da CIT para proposta de estruturação, operacionalização e financiamento dos serviços socioassistenciais, para pactuação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.	Gestão
Resolução nº 6, de 10/09/2009	Institui a Câmara Técnica da CIT para tratar das questões técnicas da proteção social especial, com foco na média complexidade, no funcionamento dos CREAS, para pactuação entre os representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	Gestão
Resolução nº 7, de 10/09/2009	Pactua os procedimentos para a gestão integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferências de renda para o atendimento de indivíduos e de famílias beneficiárias do PBF, PETI, BPC e benefícios eventuais, no âmbito do SUAS.	Gestão
Resolução nº 8, de 28/09/2009	Altera a redação das Resoluções CIT nº 5 e 6, de 10 de setembro de 2009.	Gestão
Resolução nº 9, de 5/11/2009	Pactua alterações na Portaria MDS nº 288, de 2 de setembro de 2009, que dispõe sobre a oferta de serviços de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social, com os recursos originários do Piso Básico de Transição/PBT e estabelece o cofinanciamento dos serviços de proteção básica para idosos e/ou crianças de até seis anos e suas famílias por meio do Piso Básico Variável – PBV.	Proteção Social Básica
Resolução nº 10, de 5/11/2009	Pactua a instituição do processo de expansão qualificada do cofinanciamento federal para o PAIF e serviços de proteção social básica.	Proteção Social Básica
Resolução nº 1, de 3/02/2010	Pactua a utilização do módulo de acompanhamento familiar do Sistema de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família(Sicon/PBF) como ferramenta para o acompanhamento das condicionalidades do PBF no âmbito do SUAS.	Gestão
Resolução nº 2, de 3/03/2010	Disciplina a elegibilidade para oferta de novos coletivos do Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo no ano de 2010, visando à equalização da cobertura de atendimento, os municípios e o Distrito Federal que preenchem os critérios disciplinados na norma.	Gestão
Resolução nº 3, de 3/03/2010	Pactua o prazo limite de 10 de abril de 2010 para que os municípios participantes da expansão do cofinanciamento federal para o Programa de Atenção Integral à Família/PAIF, Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo, Serviço de Proteção Básica para idosos e/ou crianças de até seis anos e suas famílias, com recursos originários do Piso Básico de Transição/PBT, habilitem-se conforme o definido na Portaria MDS nº 288.	Proteção Social Básica
Resolução nº 4, de 14/04/2010	Pactua critérios para a expansão qualificada do cofinanciamento federal do Piso Fixo de Média Complexidade - PFMC para oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos –PAEFI.	Proteção Social Especial
Resolução nº 5, de 3/05/2010	Institui metas de desenvolvimento dos CRAS por períodos anuais, visando sua gradativa adaptação aos padrões normativos estabelecidos pelo SUAS, com início em 2008 e término em 2013.	Gestão

Resolução nº 6, de 3/05/2010	Pactua valores de referência para cofinanciamento federal mensal do Piso Fixo de Média Complexidade (PFMC) para oferta de serviços de proteção social especial de média complexidade nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS, municipais e do Distrito Federal (DF), de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.	Proteção Social Especial
Resolução nº 7, de 7/06/2010	Pactua critérios de expansão qualificada do cofinanciamento federal para Serviços Socioassistenciais em 2010.	Proteção Social Especial
Resolução nº 8, de 14/07/2010	Pactua fluxos, procedimentos e responsabilidades para a União, Estados, Municípios e Distrito Federal no acompanhamento da gestão e dos serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.	Gestão
Resolução nº 9, de 1º/09/2010	Pactua a reabertura em segunda chamada do Plano de Ação de 2010 e Demonstrativo Sintético Anual da Execução Física e Financeira referente ao exercício de 2009, aplicativos do Sistema SUAS Web, no período de 02 a 30 de setembro de 2010, somente para os municípios com preenchimento pendente.	Gestão
Resolução nº 10, de 1º/09/2010	Estabelece a reabertura do prazo para o aceite dos serviços socioassistenciais em 2010, em conformidade com os critérios estabelecidos na Resolução CIT nº 7, de 7 de junho de 2010.	Proteção Social Especial
Resolução nº 11, de 1º/09/2010	Altera a redação da Resolução CIT nº 10/2009.	Proteção Social Básica
Resolução nº 12, de 14/10/2010	Pactua que os municípios e Distrito Federal que atendam os requisitos dispostos nos artigos 2 e/ou 3 da Resolução CNAS nº 32, de 8 de outubro de 2010, poderão apresentar propostas para construção de CRAS e/ou CREAS, até 5 de novembro de 2010.	Gestão
Resolução nº 13, de 14/10/2010	Pactua a reabertura em segunda chamada do Censo SUAS 2010 para que os municípios, estados e Distrito Federal possam complementar e/ou retificar as informações relativas ao referido levantamento de dados, no período de 15 de outubro a 6 de novembro de 2010.	Gestão
Resolução nº 14, de 14/10/2010	Pactua a realização do Censo 2010 da Rede Privada que abrangerá as entidades de assistência social que tenham celebrado convênio e outras formas de ajustes com os municípios e Distrito Federal.	Entidades de Assistência Social
Resolução nº 15, de 18/11/2010	Estabelece novos prazos e procedimentos para os municípios que realizaram o aceite da expansão qualificada dos recursos do Piso Fixo de Média Complexidade - PFMC de que trata a Resolução nº 4, de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite - CIT.	Proteção Social Especial
Resolução nº 16, de 18/11/2010	Estabelece novo prazo para os Conselhos de Assistência Social dos Municípios e Distrito Federal se manifestarem acerca do aceite realizado pelo gestor dos recursos referentes a expansão qualificada dos serviços socioassistenciais de que trata a Resolução nº 07, de 07 de junho de 2010.	Gestão
Resolução nº 17, de 18/11/2010	Dispõe acerca do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família - PBF e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, estabelece prioridades nacionais e compromissos para o quadriênio 2011/2014 e dá outras providências.	Gestão

Resolução nº 18, de 1º/12/2010	Estabelece a prorrogação do prazo para a manifestação dos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal, a respeito da Adesão realizada pelo gestor de assistência social ao Termo de Adesão e Compromisso do Projovem Adolescente, disponibilizado no SUASWeb.	Gestão
Resolução nº 1, de 3/03/2011	Dispõe sobre prazos e procedimentos para demonstração da efetiva implementação e prestação dos serviços por parte dos Municípios e Distrito Federal que realizaram aceite dos recursos do cofinanciamento federal de serviços socioassistenciais nos anos de 2009 e 2010.	Gestão
Resolução nº 2, de 3/03/2011	Dispõe o processo e metodologia de pactuação da revisão da Norma Operacional do Sistema Único de Assistência Social - NOB SUAS 2005.	Gestão
Resolução nº 3, de 5/04/2011	Estabelece novo procedimento para os Municípios cujos Conselhos de Assistência Social não registraram a manifestação acerca do aceite realizado pelo gestor dos recursos referentes à expansão dos serviços socioassistenciais 2010, de que trata a Resolução CIT nº 7, de 7 de junho de 2010.	Gestão
Resolução nº 4, de 24/05/2011	Institui parâmetros nacionais para o registro das informações relativas aos serviços ofertados nos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS e Centros de Referência Especializados da Assistência Social - CREAS.	Gestão
Resolução nº 5, de 8/06/2011	Padroniza prazo para a demonstração das implantações dos equipamentos públicos da assistência social e da prestação dos serviços socioassistenciais e dá outras providências.	Gestão
Resolução nº 6 de 31/08/2011	Pactua critérios e procedimentos das expansões 2011 do cofinanciamento federal do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família-PAIF e de Serviços de Proteção Social Básica e Ações executados por Equipes Volantes, no âmbito do Distrito Federal e Municípios.	Proteção Social Básica
Resolução nº 7, de 7/10/2011	Dispõe sobre prazo e procedimentos para os Municípios e Distrito Federal que atendam os critérios da Resolução nº 32, de 8 de outubro de 2010, do Conselho Nacional de Assistência Social, apresentarem propostas de construção de Centro de Referência da Assistência Social - CRAS e de Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS e dá outras providências.	Gestão
Resolução nº 8, de 7/10/2011	Dispõe sobre prazos para atualização cadastral dos beneficiários do Programa Bolsa Família e sobre procedimentos operacionais para liberação dos recursos do IGDe e IGDm em 2011.	Gestão

Resolução nº 9, de 29/11/2011	Dispõe sobre definição de critérios intraurbanos para expansão do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família/PAIF, do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos/PAEFI e aprimoramento dos parâmetros de implantação das unidades.	Proteção Social Básica e Especial
Resolução nº 10, de 29/11/2011	Dispõe sobre prazo para finalização do preenchimento do Plano de Ação 2011.	Gestão
Resolução nº 11, de 29/11/2011	Dispõe acerca do instrumento para monitoramento e avaliação do Pacto de Aprimoramento da Gestão estadual e do DF 2011 - 2014.	Gestão
Resolução nº 12, de 29/11/2011	Dispõe sobre prazo para que os estados enviem ao MDS o Plano de Providências e o Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual para o quadriênio 2011-2014.	Gestão
Resolução nº 1, de 29/02/2012	Pactua prazos, procedimentos e critérios para adesão dos Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal do Programa Nacional de Capacitação do SUAS- CapacitaSUAS.	Gestão
Resolução nº 2, de 29/02/2012	Pactua critérios e procedimentos para a expansão 2012 do cofinanciamento federal do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF e dos Serviços de Proteção Social Básica e Ações executadas por Equipes Volantes e dá outras providências.	Proteção Social Básica
Resolução nº 3, de 1º./03/2012	Dispõe sobre a Expansão Qualificada e o Reordenamento de Serviços Socioassistenciais de Proteção Social Especial.	Proteção Social Especial
Resolução nº 4, de 1º./03/2012	Dispõe sobre as metas, os prazos e os procedimentos relativos ao Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - Programa BPC na Escola, no âmbito do Plano Viver sem Limite, a serem observados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.	Gestão
Resolução nº 5, de 12/04/2012	Pactua metas e os critérios de partilha para o cofinanciamento federal para apoio às ações de articulação, mobilização, encaminhamento, monitoramento, bem como estratégias para a inclusão da pessoa com deficiência para o exercício de 2012.	Gestão
Resolução nº 6, de 12/04/2012	Art. 1º Pactuar os critérios de partilha dos recursos disponíveis nas ações orçamentárias 2B30 e 2B31 para a construção de Centro de Referência da Assistência Social - CRAS, Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS ou Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - CENTRO POP.	Gestão/Proteção Social Básica/Proteção Social Especial
Resolução nº 7, de 12/04/2012	Dispõe sobre o cofinanciamento federal para apoio à oferta dos Serviços de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, em situação de dependência, e suas Famílias em Centros-Dia de Referência e em Residências Inclusivas.	Proteção Social Especial
Resolução nº 8, de 9/05/2012	Pactuar a convalidação de demonstração da implantação dos equipamentos públicos de assistência social em desconformidade com a Resolução CIT nº 05, de 08 de junho de 2011.	Gestão

Resolução nº 9, de 25/06/2012	Pactua calendário de disponibilização de acesso ao aplicativo eletrônico CECAD - Consulta Extração Seleção de Informações do CADÚNICO, para sua utilização no âmbito da Vigilância Socioassistencial do SUAS nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.	Gestão
Resolução nº 10, de 25/06/2012	Pactua prazos e procedimentos para o preenchimento de formulário eletrônico com informações sobre as entidades de assistência social e os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais inscritos nos Conselhos de Assistência Social e, dá outras providências.	Gestão
Resolução nº 11, de 25/06/2012	Dispõe sobre prazo para finalização do preenchimento do Plano de Ação 2012.	Gestão
Resolução nº 12, de 25/06/2012	Pactuar a convalidação de demonstração da implantação dos serviços e ações executados por equipes volantes em desconformidade com a Resolução CIT N° 06 de 31 de agosto de 2011.	Proteção Social Básica
Resolução nº 13, de 21/08/2012	Conceder novo prazo para que os Estados, Municípios e Distrito Federal apresentem propostas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV para o financiamento da construção de CRAS, CREAS municipal ou Regional e CENTRO POP na forma da Resolução CIT nº6, de 12 de abril de 2012.	Gestão
Resolução nº 14, de 21/08/2012	Estabelece prazo para a mudança de habilitação no nível de gestão inicial do Sistema Único de Assistência Social - SUAS dos municípios que recebam recursos do cofinanciamento federal do Piso Fixo de Média Complexidade - PFMC.	Gestão
Resolução nº 15, de 3/09/2012	Dispõe sobre a prorrogação do prazo para finalização do preenchimento do Plano de Ação 2012.	Gestão
Resolução nº 16, de 10/10/2012	Art. 1º Pactuar o texto da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB SUAS 2012.	Gestão
Resolução nº 17, de 10/10/2012	Pactua critérios de partilha dos recursos para a construção de Centros de Referência Especializado da Assistência Social Regionais - CREAS Regionais.	Gestão
Resolução nº 18, de 4/12/2012	Art. 1º Pactuar a prorrogação do prazo de que trata a Resolução CIT nº 10, de 25 de junho de 2012, para o preenchimento do referido formulário eletrônico. Parágrafo Único. O prazo final para o preenchimento do formulário eletrônico de que trata o caput será 31 de março de 2013.	Gestão
Resolução nº 1, de 7/02/2013	Dispõe sobre o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, pactua os critérios de partilha do cofinanciamento federal, metas de atendimento do público prioritário e, dá outras providências.	Proteção Social Básica
Resolução nº 2, de 7/03/2013	Pactua metas e os critérios de partilha para o cofinanciamento federal do Programa Nacional de Promoção da Integração ao Mundo do Trabalho para o exercício de 2013.	Gestão
Resolução nº 3, de 7/03/2013	Dispõe sobre a expansão qualificada dos Serviços de Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos com Deficiência em situação de dependência, em Residências Inclusivas.	Proteção Social Básica
Resolução nº 4, de 12/04/2013	Dispõe sobre o prazo para finalização do preenchimento do Plano de Ação 2013.	Gestão

Resolução nº 5, de 12/04/2013	Dispõe sobre as ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI no âmbito do Sistema Único da Assistência Social - SUAS e o critério de elegibilidade do cofinanciamento federal para os exercícios de 2013/2014 destinado a Estados, Municípios e Distrito Federal com maior incidência de trabalho infantil e, dá outras providências.	Proteção Social Básica
Resolução nº 6, de 12/04/2013	Dispõe sobre critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para a expansão qualificada do ano de 2013 dos Serviços Socioassistenciais de Proteção Social Especial, para o Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; para o Reordenamento dos Serviços de Acolhimento Institucional e para os Serviços de Acolhimento em República para Pessoas em Situação de Rua.	Proteção Social Especial
Resolução nº 7, de 17/05/2013	Dispõe sobre parâmetros e critérios para transferências de recursos do cofinanciamento federal para a oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e dá outras providências.	Proteção Social Especial
Resolução nº 8, de 17/05/2013	Dispõe sobre a Expansão Qualificada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI ofertado no âmbito do Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS para o exercício de 2013.	Proteção Social Especial
Resolução nº 9, de 6/06/2013	Pactua critérios e procedimentos para a expansão 2013 do cofinanciamento federal para o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF.	Proteção Social Básica
Resolução nº 10, de 6/06/2013	Pactua critérios de partilha de recursos para a construção de Centro de Referência da Assistência Social - CRAS e Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS.	Gestão
Resolução nº 11, de 6/06/2013	Pactua critérios e procedimentos para doação da Lancha da Assistência Social no exercício de 2013 e o cofinanciamento da sua manutenção.	Proteção Social Básica
Resolução nº 12, de 4/07/2013	Dispõe sobre a prorrogação do prazo para finalização do preenchimento do Plano de Ação 2013.	Gestão
Resolução nº 13, de 4/07/2013	Estabelece prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017.	Gestão
Resolução nº 14, de 5/09/2013	Pactuar os critérios de adesão e partilha de recursos do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social - CapacitaSUAS para os exercícios de 2013 e 2014.	Gestão
Resolução nº 15, de 5/09/2013	Pactuar critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada e do Reordenamento de Serviços de Acolhimento para crianças, adolescentes e jovens de até vinte e um anos, no âmbito dos municípios e Distrito Federal.	Proteção Social Especial
Resolução nº 16, de 3/10/2013	Dispõe sobre o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, 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, da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, e dá outras providências.	Gestão

Resolução nº 17, de 3/10/2013	Dispõe sobre princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, parâmetros para a oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI, e do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos, e critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses Serviços.	Proteção Social Especial
Resolução nº 18, de 5/12/2013	Dispõe acerca da revisão das Resoluções nº 02, de 29 de fevereiro de 2012 e nº 03, de 1 março de 2012, da Comissão Intergestores Tripartite- CIT, que condicionam o cofinanciamento federal a observância dos níveis de gestão dos Municípios.	Gestão
Resolução nº 19, de 5/12/2013	Estabelece critérios e procedimentos para incentivar a qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados pelas entidades privadas por meio do Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS.	Entidades de Assistência Social
Resolução nº 20, de 5/12/2013	Altera a Resolução nº 4, de 24 de maio de 2011 da Comissão Intergestores Tripartite - CIT.	Gestão/Proteção Social Básica/Proteção Social Espe
Resolução nº 21, de 5/12/2013	Pactuar procedimentos e responsabilidades para adequação do funcionamento dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS após o término do período de adaptação gradativa aos padrões do Sistema Único Assistência Social-SUAS, instituído pela Resolução nº 05, de 3 de maio de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite-CIT, conforme informações do Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS 2013.	Gestão
Resolução nº 1, de 19/03/2014	Altera a Resolução nº 5, de 12 de abril de 2013, da Comissão Intergestores Tripartite - CIT.	Gestão
Resolução nº 2, de 3/04/2014	Dispõe sobre critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para a expansão qualificada e reordenamento do ano de 2014 do Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias.	Proteção Social Especial
Resolução nº 3, de 15/05/2014	Dispõe sobre o prazo para preenchimento do Plano de Ação de 2014.	Gestão
Resolução nº 4, de 15/05/2014	Dispõe sobre a data de aferição dos dados de preenchimento do Sistema de Informações do Serviço de Convivência - SISC, que servirão de base para o cofinanciamento federal por meio do Piso Básico Variável - PBV, referente ao segundo trimestre de 2014.	Gestão/Proteção Social Básica/Proteção Social Espe
Resolução nº 5, de 15/05/2014	Dispõe sobre expansão e qualificação do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade no Exercício de 2014.	Proteção Social Especial
Resolução nº 6, de 15/05/2014	Pactua metas e os critérios de partilha para o cofinanciamento federal do Programa Nacional de Promoção da Integração ao Mundo do Trabalho para o exercício de 2014.	Gestão
Resolução nº 7, de 2/06/2014	Prorroga prazo de implantação dos serviços para os Municípios e Distrito Federal que realizaram o aceite de expansão no Exercício de 2012.	Gestão

Resolução nº 8, de 2/06/2014	Altera a Resolução nº 19, de 5 de dezembro de 2013 da Comissão Intergestores Tripartite.	Entidades de Assistência Social
Resolução nº 9, de 13/11/2014	Pactuar a elegibilidade e os procedimentos para doação da Lancha da Assistência Social Oceânica no exercício de 2014 e o cofinanciamento da sua manutenção.	Proteção Social Básica
Resolução nº 10, de 04/12//2014	Altera as Resoluções CIT nº 15, de 5 de setembro de 2013 - publicada no DOU de 03 de outubro de 2013, Seção 1, nº 17, de 3 de outubro de 2013 - publicada no DOU de 04 de novembro de 2013, Seção 1 e nº 2, de 3 de abril de 2014, publicada no DOU de 17 de abril de 2014, Seção 1.	Proteção Social Especial
Resolução nº 11, de 4/12/2014	Altera a Resolução nº 19, de 5 de dezembro de 2013, da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, publicada no DOU de 13 de dezembro de 2013, Seção 1.	Entidades de Assistência Social
Resolução nº 12, de 4/12/2014	Pactua Orientação aos municípios sobre regulamentação do Sistema Único de Assistência Social.	Gestão
Resolução nº 1, de 14/04/2015	Dispõe sobre o prazo para finalização do preenchimento do Plano de Ação 2015.	Gestão
Resolução nº 2, de 9/07/2015	Estabelece prorrogação do prazo estabelecido na Resolução da CIT n °01, de 14 de abril de 2015, para preenchimento do Plano de Ação 2015.	Gestão
Resolução nº 3, de 9/07/2015	Estabelece procedimentos relativos ao processo de qualificação dos dados dos trabalhadores do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família.	Gestão
Resolução nº 4, de 25/11/2015	Aprovar a regulamentação do cofinanciamento do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e das transferências de recursos federais na modalidade fundo a fundo para as ações de Assistência Social, na forma de Blocos de Financiamento.	Gestão
Resolução nº 1, de 14/03/2016	Pactuar a priorização pelos gestores de Assistência Social dos Estados, Distrito Federal e Municípios, na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, por meio da modalidade Compra Institucional, do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA.	Outra
Resolução nº 2, de 6/07/2016	Alterar o art. 3º da Resolução nº 6, de 15 de maio de 2014, da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, que pactua metas e os critérios de partilha para o cofinanciamento federal do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho para o exercício de 2014.	Gestão
Resolução nº 3, de 3/08/2016	Institui Câmaras Técnicas sobre as seguintes temáticas: Primeira Infância e Benefício de Prestação Continuada.	Gestão
Resolução nº 4, de 21/10/2016	Pactua as ações do Programa Criança Feliz no Sistema Único de Assistência Social -SUAS, a ser instituído nos termos do §1º do art. 24 da Lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993.	Proteção Social Básica
Resolução nº 5, de 21/10/2016	Pactua critérios de partilha para o financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz no Sistema Único de Assistência Social para os exercícios de 2016 e 2017.	Proteção Social Básica
Resolução nº 6, de 7/12/2016	Pactua a revisão do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho - Acessuas Trabalho, instituído pela Resolução nº 18 de 24 de maio de 2012, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.	Gestão

Resolução nº 7, de 7/12/2016	Pactuar o calendário de reuniões da Comissão Intergestores Tripartite - CIT em 2017.	Gestão
Resolução nº 1, de 22/2/2017	Define as prioridades e metas para os estados e Distrito Federal no âmbito do Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social para o quadriênio de 2016 a 2019.	Gestão
Resolução nº 2, de 22/2/2017	Altera a Resolução nº 4, de 24 de maio de 2011, da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, que institui parâmetros nacionais para o registro das informações relativas aos serviços ofertados nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS.	Gestão
Resolução nº 3, de 21/03/2017	Repactua as metas de execução do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho - Programa Acessuas Trabalho para os municípios com saldos financeiros nos respectivos fundos de assistência social.	Gestão
Resolução nº 4, de 22/03/2017	Pactua critérios de partilha e elegibilidade para a expansão do cofinanciamento federal do Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias	Gestão
Resolução nº 5, de 3/05/2017	Pactua critérios de partilha para a expansão do financiamento federal do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social no exercício de 2017 e dá outras providências.	Gestão
Resolução nº 6, de 6/06/2017	Pactua a continuidade do cofinanciamento federal até dezembro de 2017 para a realização das ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI aos estados, Distrito Federal e municípios.	Gestão
Resolução nº 7, de 3/08/2017	Altera o art. 1º da Resolução nº 6, de 6 de junho de 2017, que pactua a continuidade do cofinanciamento federal até dezembro de 2017 para a realização das ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI aos estados, Distrito Federal e municípios.	Gestão
Resolução nº 8, de 6/9/2017	Revoga a Resolução nº 21, de 5 de dezembro de 2013, da CIT, que pactua procedimentos e responsabilidades para adequação do funcionamento dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS após o término do período de adaptação gradativa aos padrões do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, instituído pela Resolução nº 05, de 3 de maio de 2010, da CIT, conforme informações do Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS 2013.	Gestão
Resolução nº 9, de 8/11/2017	Pactua metas e critérios de partilha para o cofinanciamento federal do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho - Acessuas Trabalho no exercício de 2017.	Gestão
Resolução nº 1, de 7/02/2018	Pactua a excepcionalização da aplicação do mecanismo de suspensão disposto na Portaria nº 36, de 25 de abril de 2014.	Gestão
Resolução nº 2, de 7/2/2018	Altera a Resolução nº 5, de 21 de outubro de 2016.	Gestão
Resolução nº 3, de 21/3/2018	Pactua critérios de partilha e elegibilidade para o cofinanciamento federal do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI e do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA e de Prestação de Serviços à Comunidade - PSC.	Proteção Social Especial/Gestão

Resolução nº 4, de 18/04/2018	Pactua critérios de partilha e elegibilidade para o cofinanciamento federal do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho - Acessuas Trabalho para o exercício de 2018.	Gestão
Resolução nº 5, de 16/5/2018	Pactua a continuidade do cofinanciamento federal para a realização das ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI aos estados, Distrito Federal e municípios no exercício de 2018.	Gestão
Resolução nº 6, de 18/07/2018	Pactua critérios de financiamento do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social para os Municípios e Distrito Federal.	Proteção Social Básica
Resolução nº 7, de 6/12/2018	Pactua a proposição da prorrogação do prazo para 31 de dezembro de 2019 para a demonstração da implantação da oferta regionalizada dos serviços de Proteção Social Especial definidos por meio da Resolução nº 17, de 3 de outubro de 2013, da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.	Gestão
Resolução nº 8, de 6/12/2018	Pactua diretrizes e ações para oferta de apoio técnico no Sistema Único de Assistência Social - SUAS.	Gestão
Resolução nº 9, de 6/12/2018	Pactuar Plano de Apoio Técnico da União aos estados e Distrito Federal, na forma do Anexo desta Resolução	Gestão
Resolução nº 1, de 13/02/2019	Pactua os critérios de partilha para o financiamento federal do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social - SUAS para os estados e Distrito Federal.	Transversal
Resolução nº 1, de 8/11/2019	Fica instituída a Câmara Técnica de Articulação e Monitoramento do Orçamento da Assistência Social no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Assistência Social.	Gestão
Resolução nº 2, de 24/12/2019	Pactua o reconhecimento da situação de vulnerabilidade por crise humanitária em todo território nacional para fins de cofinanciamento federal do Serviço de Proteção em situações de Calamidade Pública e de Emergências.	Proteção Social Especial
Resolução nº 3, de 24/12/2019	Pactua a prorrogação do prazo para a demonstração da implantação da oferta regionalizada dos serviços de Proteção Social Especial.	Proteção Social Especial/Gestão
Resolução nº 1, de 9/07/2020	Pactua a prorrogação do prazo de envio do Relatório de Monitoramento e Avaliação do Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social ao Ministério da Cidadania, em decorrência da Emergência de Saúde Pública causada pelo novo coronavírus, Covid-19.	Gestão
Resolução nº 2, de 6/08/2020	O art. 2º da Resolução nº 1, de 8 de novembro de 2019, que dispõe sobre a instituição da Câmara Técnica de Monitoramento do Orçamento da Assistência Social no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Assistência Social.	Gestão
Resolução nº 3, de 6/08/2020	Pactua como medida de prevenção, cautela e redução do risco de transmissão do novo coronavírus e proteção da pessoa idosa a prorrogação do prazo de validade das Carteiras do Idoso, que expirarem no exercício de 2020, até janeiro de 2021.	Proteção Social Especial
Resolução nº 1, de 28/01/2021	Altera a Resolução nº 04 de 18 de abril de 2007, que pactua os procedimentos a serem adotados para a emissão da Carteira do Idoso.	Proteção Social Especial/Gestão

Resolução nº 2, de 28/01/2021	Pactua a prorrogação do prazo para a demonstração da implantação da oferta regionalizada dos serviços de Proteção Social Especial.	Proteção Social Especial/Gestão
Resolução nº 3, de 10/08/2021	Altera a Resolução nº 2, de 28 de janeiro de 2021.	Proteção Social Especial/Gestão
Resolução nº 4, de 9/09/2021	Fica instituída a Câmara Técnica de Articulação e Monitoramento do Orçamento da Assistência Social no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Assistência Social com o objetivo de identificar, acompanhar e analisar o contexto orçamentário e seus impactos na Política de Assistência Social.	Gestão
Resolução nº 5, de 13/09/2021	Institui a Câmara Técnica de Benefícios da Assistência Social no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com o objetivo de analisar e debater a operacionalização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Auxílio-Inclusão previstos na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a partir das alterações promovidas pela Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021.	Gestão
Resolução nº 6, de 4/11/ 2021	Pactua a proposição da prorrogação e de aprimoramentos do desenho do Programa Nacional de Promoção ao Acesso ao Mundo do Trabalho - ACESSUAS-TRABALHO ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.	Gestão
Resolução n. 2, de 04/05/2022	Prorrogar a duração da Câmara Técnica de Aperfeiçoamento do CapacitaSUAS.	Gestão

Elaboração: a autora.

**APÊNDICE E - PLANOS PLURIANUAIS. PROGRAMAS FINALÍSTICOS. UNIÃO.
2016-2023.**

Apêndice E - Planos Plurianuais. Programas Finalísticos. União. 2016-2023.

PPA – 2016/2019 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome		PPA 2020/2023 Ministério da Cidadania/Secretaria Nacional de Assistência Social	
Programa 2037 – Consolidação do Sistema Único de Assistência Social	<p>Objetivo 0370 - Manter, ampliar e qualificar os serviços e programas de Proteção Social Básica e Especial ofertados às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal.</p> <p>Objetivo 0371 - Qualificar a gestão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), concedê-lo a pessoa idosa e a pessoa com deficiência, fortalecer as estratégias de inclusão dos beneficiários nos serviços socioassistenciais e nas demais políticas e contribuir no aprimoramento da regulação dos benefícios eventuais pelos estados, municípios e DF.</p> <p>Objetivo 0372 - Fortalecer e qualificar a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e os mecanismos democráticos de participação e controle social</p>	Programa: 5031 - Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Objetivo 1222 - Garantir Serviços e Benefícios Socioassistenciais às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e riscos pessoais e sociais, com respeito à diversidade de públicos e territórios.
Programa: 2012 - Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar	Objetivo 1138 - Contribuir para a redução da pobreza rural, por meio da inclusão produtiva dos agricultores e das agricultoras familiares		
Programa: 2019 - Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais	Objetivo - Reduzir a pobreza por meio da transferência direta de renda.	Programa: 5028 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas	Diretriz 08 - Promoção e defesa dos direitos humanos, com foco no amparo à família Não consta objetivos.

		Programa: 5032 - Rede de Suporte Social ao Dependente Químico: Cuidados, Prevenção e Reinserção Social	Objetivo 1223 - Estabelecer políticas públicas efetivas voltadas aos usuários e dependentes químicos e seus familiares, no que se refere a prevenção, tratamento, acolhimento e recuperação, culminando com a sua reinserção social
Programa: 2044 - Promoção dos Direitos da Juventude	Objetivo 1165 - Promover o acesso da juventude a ações da assistência social, inclusão produtiva e segurança alimentar e nutricional.		
Programa: 2085 - Redução do impacto social do álcool e outras drogas: Prevenção, Cuidado e Reinserção Social	<p>Objetivo 1071 - Fortalecer a prevenção do uso de álcool e outras drogas, com ênfase para crianças, adolescentes e jovens.</p> <p>Órgão responsável: Ministério da Justiça e interface com MDS nas Metas:</p> <p>04D9 - Promover a qualificação da rede socioassistencial em ações intersetoriais para prevenção ao uso de álcool e outras drogas em 1.008 municípios. ·</p> <p>04DE - Qualificar 100% das equipes de abordagem social com a adoção de parâmetros de cuidado que respeitem os direitos humanos dos usuários.</p> <p>04JD - Realizar acompanhamento das famílias com violação de direitos em decorrência do uso de substâncias psicoativas em 100% dos CREAS.</p>		
Programa: 2069 - Segurança Alimentar e Nutricional	<p>Objetivo 0615 - Combater a insegurança alimentar e nutricional que persiste em grupos populacionais específicos, com ênfase em povos e comunidades tradicionais</p> <p>Objetivo 0380 - Contribuir para promoção do abastecimento e acesso regular e permanente da</p>	Programa: 5033 - Segurança Alimentar e Nutricional	Objetivo 1224 - Ampliar a oferta e o acesso à água e a alimentos adequados e saudáveis para as pessoas em situação de vulnerabilidade social fortalecendo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

	<p>população brasileira à alimentação adequada e saudável</p> <p>Objetivo 0614 - Contribuir para ampliar o acesso à água para consumo humano para a população pobre no meio rural</p> <p>Objetivo 1109 - Promover o consumo de alimentos adequados e saudáveis e controlar e prevenir as doenças decorrentes da má alimentação</p> <p>Objetivo 0377 - Consolidar implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, aperfeiçoando a gestão federativa, a intersetorialidade e a participação social</p>		
		<p>Programa: 5029 - Produção de Dados e Conhecimento para o Aprimoramento de Políticas Públicas</p>	<p>Objetivo 1233 - Identificar, caracterizar, localizar e dar visibilidade à situação de vulnerabilidade das famílias para a promoção da inclusão social</p>
		<p>Programa: 5024 - Atenção Integral à Primeira Infância</p>	<p>Objetivo 1231 - Promover atenção integral a gestantes e crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida</p>
		<p>Programa: 5027 - Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social</p>	<p>Objetivo 1220 - Ampliar os meios de acesso da população às políticas de inclusão social e produtiva cidadã, considerando as especificidades regionais e territoriais</p>
		<p>Programa: 5035 - Promoção de cidadania pelo Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas</p>	<p>Objetivo 1247 - Promover a redução da pobreza e extrema pobreza e a emancipação das famílias por meio da transferência de renda e da articulação de políticas públicas, visando a cidadania e a superação de vulnerabilidades sociais.</p>

Elaboração: A autora. Fonte: Leis n. 13.397/201 e 13.971/2019. Anexos I – Programas Finalísticos.