

007

FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

SESSÕES TEMÁTICAS



COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL: O PAPEL DE ALINHAMENTO INFORMACIONAL DAS COMISSÕES INTERGESTORES DO SUAS

Carolina Stuchi (UFABC)
Luciana Jaccoud (Ipea)
Aerica Meneses (Ipea)

RESUMO

As comissões intergestores (CIT e CIB) integram a estrutura institucional da política de assistência social e produzem decisões e alinhamento sobre os aspectos centrais da sua implementação. Inserido na agenda de pesquisa sobre implementação de políticas públicas, coordenação e relações intergovernamentais, este estudo busca avançar nas discussões sobre o papel de produção de alinhamento informacional das Comissões Intergestores. Trata-se de um ensaio teórico, que parte de trabalho anterior sobre a atuação das comissões intergestores no âmbito da política de assistência social, para propor uma agenda de pesquisa baseada na teoria de custos de transação. O estudo formula a hipótese de que o alinhamento informacional tem operado na redução dos custos nas relações intergovenamentais, contribuindo na implementação da política de assistência social.

INTRODUÇÃO

As Comissões Intergestores da política de assistência social foram criadas no final da década de 1990, a exemplo da experiência do Sistema Único de Saúde (SUS), e inauguraram um espaço formal de articulação e interlocução de gestores de diferentes níveis de governo. Contemplando o âmbito nacional – Comissão Intergestores Tripartite (CIT) - e estadual – Comissões Intergestores Bipartite (CIB), tais comissões vêm desempenhando papel estratégico na operacionalização do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Em pesquisa sobre a atuação das comissões intergestores (Jaccoud, Meneses, Stuchi, no prelo) constatamos que essas instâncias fazem parte da estrutura institucional da política de assistência social, consolidadas como fóruns permanentes de gestão compartilhada do Suas, mas também assumem um importante papel, atuando tanto na articulação intergovernamental para a produção de decisão, como também na produção de alinhamento sobre aspectos centrais da implementação, se constituindo em uma “comunidade de intérpretes” do quadro legal e institucional da política, alinhando sentidos, informações e repertórios a respeito da política e seus instrumentos (Jaccoud; Meneses; Stuchi, no prelo). Este estudo busca avançar, especificamente, na análise do papel de produção de alinhamento informacional das comissões intergestores.

Inserido na agenda de pesquisa sobre implementação de políticas públicas, coordenação e relações intergovernamentais em contexto federativo, o estudo resgata dados da pesquisa qualitativa realizada no intervalo de 2016 - 2017 (Jaccoud; Meneses; Stuchi, no prelo), refletindo possibilidades de análise sobre a atuação dessas instâncias na produção do alinhamento e da disseminação de informações. Assim, na primeira seção, resgatamos a institucionalização da política de assistência social e da criação do Suas, destacando o papel da coordenação federativa neste contexto. Na segunda seção, apresentamos, resumidamente, os argumentos e bases empíricas para a afirmação do papel de alinhamento exercido pelas comissões intergestores do Suas. A terceira seção apresenta brevemente uma possibilidade de análise do papel de produção de alinhamento informacional das comissões Intergestores a partir da teoria dos custos de transação e ação coletiva institucional aplicada às relações intergovernamentais e, a partir dela, apresenta novas questões e hipóteses para o aprofundamento do papel das comissões intergestores como instâncias coordenação interfederativa no âmbito do Suas.

O SUAS E A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: PAPEL DA COORDENAÇÃO FEDERATIVA

A assistência social, antes da promulgação da Constituição Federal em 1988, era marcada por rupturas. Suas ações e programas eram residuais e fragmentados, com investimentos suplementares e objetivos imprecisos, bem como indefinição do seu público. Sem reconhecimento e sem uma política explícita, acompanhava-se a proliferação de ações baseadas em interesses pessoais, populistas e clientelistas (Jaccoud; Hadjab; Chaibub, 2010). Esse padrão de oferta de serviços, possibilitava a distribuição de benefícios em troca de apoio eleitoral, não constituindo a assistência social um direito social baseado em critérios sólidos de necessidade e de impessoalidade (Menicucci; Gomes, 2018).

O processo de redemocratização favoreceu amplamente a política de assistência social. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a assistência social passou a ser um direito universal, garantido pelo Estado e inerente à cidadania, superando a tradição securitária da proteção social brasileira e assegurando a intervenção estatal para além dos riscos inerentes ao trabalho assalariado.

Na literatura sobre a política de assistência social, é recorrente tratar da importância da sua introdução no rol de políticas de Seguridade Social no texto constitucional, ao lado da saúde e da previdência social. Nem sempre, no entanto, fica claro que o significado dessa inclusão não é o mero reforço normativo, dando status constitucional a uma política já existente.

No caso da assistência social, adquirir reconhecimento no texto constitucional significou a criação de um novo direito de proteção social, não condicionado à existência de vínculo empregatício e independente de contribuição - e, desse modo, desmercantilizado (Esping-Andersen, 1991). Da perspectiva da atuação estatal, definiu novos fundamentos para aquele campo de intervenção, com: a) descolamento da responsabilidade da ação privada para a ação pública; b) necessidade de planejamento e prestação (proativa) de serviços por parte do Estado; c) rompimento com modelos unilaterais e autoritários de gestão, considerando as diretrizes de descentralização e participação, cabendo a cada ente federativo consolidar o novo formato com base nas necessidades de proteção social da população. Também consagrou a criação do Orçamento da Seguridade Social, estabelecendo condições materiais objetivas para a efetivação do direito (Sposati, 2009).

Ainda sobre o texto constitucional, com o processo de redemocratização do país emerge uma nova organização federativa, caracterizado pela a elevação dos municípios à categoria de entes autônomos e pela descentralização política e fiscal para os entes subnacionais. Nesse novo arranjo, mudanças significativas ocorrem na provisão de políticas sociais, cuja responsabilidade passou a ser competência comum dos três níveis de governo com a descentralização de um conjunto expressivo de atribuições do governo central para estados e municípios (Lotta; Gonçalves; Bitelman, 2014).

No caso da política de assistência social, a descentralização pós-Constituição avançou pelo viés da municipalização acompanhada, a partir de 1996, pela transferência de recursos federais para estados e municípios. Normas operacionais básicas - as NOBs - foram editadas para regulamentar a transferência de recursos federais e avançar na definição das competências de cada nível de governo na gestão compartilhada da política. Contudo, diante da inexistência de diretrizes nacionais para uniformização da oferta e universalização do acesso, esse modelo de descentralização não resultou em grandes avanços no fortalecimento da política, na gestão pública e compartilhada entre os níveis de governo (Jaccoud; Lício; Lenandro, 2018).

Em 2003, uma coligação de centro-esquerda, ao assumir o governo federal, deu início a um processo que buscava superar a fragmentação institucional da assistência social. A edição, em 2004, de uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) organizou as bases de uma gestão compartilhada entre municípios, estados e União, e fez emergir uma nova agenda que buscava a implementação de um sistema nacional - o Suas (Jaccoud; Lício; Lenandro, 2018).

A instituição do Suas ocorreu em 2005 com a publicização da NOB-Suas, e representou uma importante inflexão na política de assistência social. Tratava-se da implementação de um sistema nacional, descentralizado, com gestão partilhada e com coordenação nacional, que regulamentou a atuação dos três níveis de governo na área a partir regras e objetivos comuns (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017; Frey et. al., 2017). De acordo com Jaccoud e Stuchi (2018), a organização do Suas

[...] avançou por meio de relevantes inovações institucionais no que se refere à capacidade de formulação ou execução. O arranjo federativo foi aprimorado com melhor definição dos papéis e responsabilidades das três esferas de governo, construção de novos instrumentos de regulação e gestão, planejamento e monitoramento da ação pública, e fortalecimento dos espaços de coordenação e pactuação intergovernamentais (Jaccoud, Licio e Leandro, 2018). A estruturação dos órgãos gestores nas três esferas de governo, a instalação de uma rede pública de equipamentos, o crescimento dos recursos humanos e financeiros e o aprofundamento da democracia participativa por meio dos conselhos gestores, permitiu a estruturação de uma política de proteção social inédita no sistema brasileiro de proteção social.

Tal processo buscou, sobretudo, garantir a universalização do direito constitucional à assistência e o acesso a serviços públicos, superando a fragmentação das ações e assegurando maior uniformização e coerência no território. Assim, várias mudanças implementadas pelo Suas priorizaram o fortalecimento da cogestão do sistema sob coordenação do governo federal, como o abandono do mecanismo convencional para as transferências financeiras da esfera federal e sua substituição por repasses automáticos e continuados do fundo federal para os fundos estaduais e municipais - desde que cumpridos os requisitos de existência de conselhos, planos e fundos de assistência social em cada esfera, ancorados em critérios pactuados e em metas claras relacionadas às ofertas da política nos municípios e territórios. O aumento dos recursos federais para os serviços foi utilizado como incentivo para a adesão dos governos municipais e teve resultados significativos, como a expansão das unidades públicas de referência do Suas sofreram rápido e expressivo crescimento. Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e os Centros Pop, estes últimos voltados ao atendimento da população de rua, ganharam presença nos municípios, passando, entre 2004 e 2016, de cerca de 2.000 unidades para mais de 11.000. O desenvolvimento das capacidades institucionais da política foi igualmente expressivo em termos de recursos humanos, cujo volume dobrou entre 2005 e 2014, alcançando naquele ano um contingente de 257 mil trabalhadores. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (Nob-RH), de 2006, regulou a profissionalização na política, avançando na definição de equipes mínimas de referência para os diferentes serviços e estabelecendo padrões mínimos e atuação nas unidades públicas. Em 2011, a Lei nº 12.435 autorizou estados e municípios a utilizarem recursos do cofinanciamento federal para o pagamento das equipes de referência do Suas (Jaccoud e Stuchi, 2018; Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017).

A aprovação, em 2009, tanto da “Tipificação nacional dos serviços socioassistenciais”, como do “Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferência de renda” teve papel relevante. A construção da política nacional ganhou suporte legal na revisão da Loas que, em sua nova redação, aprovada pela Lei nº 12.435 de 2011, acolheu as ofertas e níveis protetivos – básico e especial – da política e seus equipamentos públicos, CRAS e CREAS, além de suas equipes de referência e instrumentos de gestão. As duas Normas Operacionais Básicas do Suas (2005 e 2012) adotaram mecanismos e instrumentos indutores de capacidades de gestão nos três níveis de governo, tais como os pactos de aprimoramento da gestão de Estados e Municípios, o repasse para qualificação da gestão por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e os sistemas de monitoramento da política, com destaque para o Censo Suas. Os planos decenais e as metas pactuadas pelos três entes também favoreceram a integração das ações e responsabilidades (Jaccoud e Stuchi, 2018).

Assentado em um modelo de gestão política-administrativa descentralizado e compartilhado, com comando único em cada esfera de governo, a materialização desse sistema também criou um contexto favorável para a articulação intergovernamental e a coordenação nacional, exercida pelo executivo federal por meio de mecanismos adotados visando maior convergência de ações intergovernamentais, como os instrumentos financeiros, os pactos de gestão e a criação e o progressivo empoderamento das arenas de articulação e negociação intergovernamental (Jaccoud, Licio e Leandro, 2018).

Arretche (1996), ao discorrer sobre o papel do nível central de governo, destaca que o sucesso da descentralização supõe o “fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos subnacionais”. Logo, a materialização do Suas “assentou-se em um arranjo federativo operado por diferentes mecanismos de coordenação intergovernamentais” (Jaccoud, Licio e Leandro, 2018). Conforme Machado e Palotti (2015, p.62),

[...]concentrando receitas e recursos institucionais para o exercício da coordenação federativa, a União ocupou o espaço aberto a partir do parágrafo único do artigo 23 da Constituição federal de 1988, que previa Leis complementares para fixar normas de cooperação entre as três esferas de governo. Senão por meio de Leis complementares genéricas, aconteceu por meio de leis ordinárias ou normas infralegais nos marcos de cada política setorial, opção que pode, inclusive, ter conferido maior funcionalidade e adaptabilidade a condições específicas.

Ainda segundo os autores, embora o compartilhamento de competências entre esferas de governo aponte para o federalismo cooperativo, não se pode afirmar que seus atributos sejam dominantes na produção de coordenação intergovernamental nas políticas sociais, inclusive na de assistência social. Eles apresentam evidências que endossam a proposição de que são as políticas e os programas sociais formulados a partir da União, e implementados pelos governos subnacionais sob a sua regulação (Arretche, 2009 e 2010), que organizam e dão consistência às ações governamentais nas políticas sociais. Nesse processo, as comissões intergestores ganharam destaque, atuando como espaços privilegiados de articulação intergovernamental e assumindo papel estratégico na consolidação do Suas.

Como veremos na próxima seção, progressivamente essas instâncias ganharam densidade, passando a integrar a estrutura institucional do Suas e atuando como um importante mecanismo de coordenação, produzindo decisão e alinhamento sobre os aspectos centrais da política.

AS COMISSÕES INTERGESTORES DO SUAS E SEU PAPEL DE ALINHAMENTO INFORMACIONAL

Alexander (1993), ao se debruçar no estudo sobre os mecanismos de coordenação intergovernamentais utilizados para fazer convergir decisões e fazer com que diferentes níveis atuem conjuntamente, identificou a existência de duas categorias: (i) as ferramentas de coordenação e (ii) as estruturas de coordenação. As ferramentas são os elementos específicos da ação, interação ou comportamento organizacional que viabilizam a coordenação, possibilitando o enfrentamento de problemas específicos de orientação, controle e feedback. Já as estruturas de coordenação seriam formas organizacionais que surgem ou são constituídas com o intuito de transformar redes sem coordenação, ou com pouca coordenação, em sistemas organizados. Estruturas e ferramentas podem variar de um polo mais formal para um mais informal. Abordamos as comissões intergestores enquanto estruturas formais de coordenação intergovernamental, mobilizadas no âmbito do Suas e que atuam como um importante instrumento organizacional e político na interação e ação governamental.

Considerando o contexto e o processo de implementação do Suas, marcado por heterogeneidade e desigualdades entre entes subnacionais e operado a partir de uma ampla produção de regulação comum, as comissões intergestores assumiram um papel central (Jaccoud, Lício e Leandro, 2018), passando a integrar a estrutura institucional da política de assistência social (Jaccoud; Meneses; Stuchi, no prelo). Nesta seção apresentamos, de forma sintética, argumentos produzidos em trabalho anterior sobre a atuação das Comissões intergestores no âmbito da política de assistência social (Jaccoud; Meneses; Stuchi, no prelo). Assim, a primeira parte desta seção, se dedica a apresentar o desenho institucional das comissões intergestores, que progressivamente foram ganhando densidade e se consolidando como fóruns permanentes de gestão compartilhada do Sistema. A segunda parte tratará de como essas instâncias operam e o que produzem, destacando a sua atuação na produção de alinhamento informacional.

ESTRUTURA E DESENHO INSTITUCIONAL DAS COMISSÕES INTERGESTORES DO SUAS

Para analisar o desenho institucional das comissões intergestores, cabe compreender a composição, o conjunto de atribuições e a estrutura de funcionamento por meio dos quais tais instâncias atuam, deliberam e monitoram suas decisões. Reguladas pelas Normas Operacionais Básicas (NOBs), desde sua previsão e efetiva criação, essas instâncias sofreram um conjunto alterações ao longo dos anos 2000. S e inicialmente eram desenhadas com competências idênticas e composição e estrutura de atuação muito similares, gradativamente CIT e CIB foram adotando dinâmicas decisórias próprias, em um processo de evolução institucional, e se reafirmando como um importante instrumento de coordenação da política de assistência social em âmbito nacional e estadual (Jaccoud, Meneses, Stuchi, no prelo).

As comissões intergestores foram previstas pela primeira Norma Operacional Básica (NOB), editada e publicada em 1997. Responsável por conceituar o sistema descentralizado e participativo da assistência social previsto na LOAS, e por ampliar as competências de cada esfera de governo instituindo níveis de gestão, a referida norma criou uma comissão tripartite, de caráter consultivo, e composta por um representante de cada esfera de governo, para participar das discussões sobre de transferência de recurso federais para estados e municípios, bem como acompanhar e avaliar a gestão da política de assistência social. A NOB 97 também previa a criação de comissões estaduais, tripartites, composta por um representante da União, do escritório regional do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), um representante estadual e um municipal (Brasil, 1997; Jaccoud, Lício e Leandro, 2018).

Em que pese a previsão em 1997, a criação das comissões intergestores ocorreu somente dois anos mais tarde, após a publicação da segunda NOB, em 1998. Em um contexto de alterações no financiamento federal da assistência social, que tornou as transferências para os governos subnacionais automáticas e estimulou a alocação de recursos próprios nos respectivos fundos, essas instâncias começaram a ganhar forma no arcabouço normativo da política e formalmente deram início às suas atividades. A primeira reunião da CIT ocorreu em maio de 1999. Já as CIB, foram instituídas nos estados brasileiros seguindo sua trajetória, vinculada ao processo de institucionalização da política de assistência social, sendo 23 criadas em 1999 e as demais, entre 2002 e 2007¹.

A NOB 1998 dotou os espaços de negociação e pactuação entre níveis de governo de caráter deliberativo. Contudo, naquele momento, CIB e CIT possuíam as mesmas atribuições, diferenciando-as apenas pelo âmbito de atuação, federal ou estadual. Em síntese, competia às comissões intergestores: i) participar das discussões sobre os critérios de transferência de recursos para estados, Distrito Federal e municípios; ii) habilitar e desabilitar estados e municípios, verificando-se as condições de gestão estadual (CIT) ou municipal (CIB) para o recebimento de recursos públicos do governo federal; e iii) apoiar a instalação das CIB nos estados. Ainda no contexto da referida NOB, a CIT passa ser composta por nove integrantes, mantendo a paridade e ampliando para três representantes por esfera de governo. Já as CIBs, passam a ser bipartite, porém compostas de três representantes da gestão estadual e seis de gestões municipais, não garantindo a proporcionalidade (Jaccoud, Meneses, Stuchi, no prelo).

Em 2002, a publicização de uma nova NOB, reconhece as comissões intergestores como foro de pactuação das questões operacionais da gestão. Ainda que a referida norma não tenha sido formalmente aprovada e implementada, CIB e CIT passam a ter atribuições específicas, mantendo, contudo, sem alterações os critérios para a composição de ambas as comissões.

Cabe esclarecer que a criação das comissões intergestores ocorreu em um contexto de inexistência de uma política nacional e a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e da NOB/Suas em 2005 ocasionou uma inflexão na atuação dessas instâncias. Tratava-se da implementação e da gestão de um sistema nacional de assistência social, o Suas. Esse novo arranjo normativo, ocasionou uma ampliação do papel das comissões intergestores na discussão e definição de estratégias de implementação e operacionalização da política, incluindo a pactuação dos critérios de partilha e dos procedimentos de transferência de recursos. CIT e CIB também foram chamadas para discutir e deliberar sobre as prioridades orçamentárias e o funcionamento dos critérios de repasses.

Com a NOB-Suas 2005 coube ainda às comissões o acompanhamento das regras de transição do Suas e a negociação e encaminhamento dos assuntos não previstos na norma. A CIT ganhou força e ampliou sua composição para quinze representantes, cinco de cada esfera de governo. Já as CIB mantiveram a composição não paritária, com três representantes do órgão gestor estadual e seis dos gestores municipais, porém passa a ser adotado o critério de porte de município na designação dos representantes do Coegemas e passam a responder pela operacionalização do Suas em seu território, incluindo a deliberação sobre critérios de partilha de recursos estaduais destinados ao cofinanciamento de ações e serviços socioassistenciais nos municípios.

Em 2012, foi editada uma nova NOB, amplamente discutida pela CIT, CIB e conselhos de assistência social, e que buscou consolidar o processo de amadurecimento da operacionalização da política, trazendo no seu texto, de forma explícita, a necessidade de avançar no aprimoramento do Suas a partir da coordenação federativa (Jaccoud, Licio e Leandro, 2018). No que se refere às instâncias de negociação e pactuação do Suas, a NOB-Suas 2012 dedicou um capítulo a essas instâncias, alargando as atribuições da CIT e das CIB. Tanto a CIT como a CIB passam a acolher o critério de representação regional e porte de municípios para a designação dos representantes, reconhecendo a importância das especificidades territoriais e geográficas na articulação intergovernamental. Além disso, as CIB se tornam paritárias, compostas por seis representantes indicados pelo gestor estadual e seis representantes dos gestores municipais, indicados pelo Coegemas.

Na nova NOB, em linhas gerais, cabe à CIT: pactuar: estratégias para a implantação, a operacionalização e o aprimoramento do Suas; instrumentos, parâmetros e mecanismos de implementação e regulamentação do Suas; critérios de partilha e procedimentos de transferências de recursos para os estados e municípios e serviços socioassistenciais de alto custo. Às CIB cabe a pactuação: do aperfeiçoamento do Suas no âmbito regional; da implantação e a operacionalização do Sistema Estadual de Assistência Social; e da estruturação e a organização da oferta de serviços regionais. São comuns a ambas as comissões a pactuação de indicadores, sistemas de informação e rotinas de monitoramento e avaliação dos serviços, além de prioridades e metas nacionais e planos de providências voltados ao aperfeiçoamento da gestão de estados e municípios. Tais mudanças no escopo de atribuições das comissões respondem à progressiva ampliação observada ao longo do período de institucionalização dessas instâncias (Jaccoud, Meneses, Stuchi, no prelo).

¹ Segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic), Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, Suplemento de Assistência Social - 2012. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/estadic_social_2012/>.

Quanto à estrutura organizacional e funcionamento das Comissões intergestores, CIB e CIT apresentam desenhos similares, sendo compostas por um plenário, constituído pelos representantes do órgão gestor federal, do Fonseas e do Congemas, no caso da CIT, e por representantes do órgão gestor estadual e do Coegemas, no caso das CIB; câmaras técnicas; e, secretaria técnica permanente, para suporte, acompanhamento e registro das reuniões e deliberações, assim como a adoção de providências necessárias. Ambas as comissões impõe um quórum mínimo e a periodicidade é determinada por cada instância, sendo que a CIT tem realizado reuniões mensais, cumprindo, nos últimos quatro anos (2015- 2018), média de oito reuniões anuais, e, no caso das CIB, embora a periodicidade seja definida por cada estado, há uma meta do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal estabelecendo que os estados devem garantir a realização de um mínimo de oito reuniões anuais das CIB. Em 2017, 50% das CIB alcançaram a meta, realizando um mínimo de oito ou mais reuniões anuais².

No arcabouço normativo da política de assistência social percebe-se, progressivamente, uma valorização das comissões intergestores como espaço privilegiado na articulação intergovernamental, reiterando o seu papel na coordenação federativa e no processo de consolidação do Suas. De uma NOB para outra, percebe-se um adensamento das atribuições dessas instâncias, passando a CIT a se ocupar das discussões macro da operacionalização da implementação do Suas e as CIB pela sua operacionalização no âmbito regional. Esse arranjo institucional também tornou mais claro o papel de cada instância, reafirmando-as enquanto estrutura institucional da política de assistência social e capacitando-as no exercício de suas funções na produção decisória sobre os aspectos centrais da política, mas também assumindo papel estratégico no alinhamento informacional.

ATUAÇÃO E PRODUÇÃO DE ALINHAMENTO INFORMACIONAL DAS COMISSÕES INTERGESTORES

As comissões intergestores vêm se consolidando como espaço privilegiado de articulação dos entre os diferentes níveis de governo. Constituídas como fórum de negociação e pactuação dos aspectos operacionais da política de assistência social, sucessivamente ganha corpo o papel dessas instâncias na produção de alinhamento, favorecendo a uniformização na implementação e constituindo-se como um espaço privilegiado de acomodação de sentidos, informações e repertório sobre a política e seus instrumentos (Jaccoud, Meneses, Stuchi, no prelo). Considerando nosso objeto de análise, cabe aqui esclarecer como tem sido essa dupla atuação dessas instâncias, especificamente no caso da CIT e das CIB da política de assistência social.

O papel das comissões intergestores na produção de decisão sobre os aspectos operacionais das políticas sociais tem sido enfatizado na literatura que trata sobre a atuação das comissões intergestores. Palotti e Machado (2014), analisando como operam essas instâncias nas políticas de saúde, assistência social e educação, no âmbito federal, ressaltam que elas têm se dedicado à negociação e pactuação de decisões estruturantes, produzindo um volume significativo de decisões sobre aspectos centrais das políticas em questão, ainda que o governo federal tenha maior poder de agenda. Achados semelhantes foram observados por Leandro e Menicucci (2018) que, ao investigar as Comissões Tripartites das políticas de saúde e assistência social, reafirmaram o papel dessas instâncias na produção de decisões intergovernamentais. Segundo aqueles autores, por meio dessas Comissões diferentes níveis de governo participam do processo decisório e de gestão das políticas, sendo esse um mecanismo institucional que favorece a cooperação, por intermédio da negociação e da barganha. Tal papel também foi apontado por Costa, Moraes e Sena (2017) que analisaram a dinâmica de funcionamento da CIB da política de assistência social do estado do Rio de Janeiro e identificaram que a produção decisória tem possibilitado a construção de uma gestão compartilhada entre os níveis estadual e municipal.

A produção de decisão implica na tomada de posição, num processo de deliberação, que normatiza ou disciplina a ação intergovernamental e, quase sempre, se materializam numa pactuação formal. Considerando as atribuições dessas comissões a partir da análise do seu desenho institucional, é possível identificar que elas produzem um conjunto de decisões de características e naturezas variadas. Elas podem ser agregadas em pelo menos cinco tipos: a) normas gerais que se ocupam de regular condutas (normas gerais e impessoais); b) normas financeiras, que aprovam os critérios de partilha de recursos e de formas de repasses; c) normas e atos internos, que disciplinam o próprio funcionamento das comissões e participação de seus representantes; d) decisões de caráter executório do processo de implementação da política; e) atos decisórios de natureza adjudicatória (Jaccoud, Meneses, Stuchi, no prelo).

² Com base nos dados do Censo Suas 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2HM4tln>>.

Sobre a produção decisória das comissões intergestores, na CIT, as pactuações sobre as normas financeiras se consolidaram como tema principal (Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009), ainda que essa agenda não prevaleça, em volume, nesta instância (Gontijo, 2015; Palotti e Machado, 2014). Essa discussão na CIT tem-se concentrado nos recursos novos federais para a oferta de serviços, que no intervalo entre 2005 e 2016 dobraram em volume. Após definidas as regras de distribuição, o debate sobre o tema só volta à comissão na existência de saldo em conta corrente, que exige uma nova repactuação. A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais foi outro tema central na CIT, marcado por um intenso debate até a sua pactuação em 2009. Tratava-se de unificar e legitimar um rol de serviços de 1 mil nomes de ofertas socioassistenciais identificados e dezenas de tipos de intervenção assistencial, cuja CIT teve papel relevante (Jaccoud, Meneses, Stuchi, no prelo). Além desses temas, aspectos sobre articulação intergovernamental também têm sido abordados nessa instância e, em menor proporção programas específicos, como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (Palotti e Machado, 2014; Leandro e Menicucci, 2018).

Já as CIB, tem pouco papel de decisão e as discussões sobre os aspectos normativos se concentram na implementação, uma vez que já foram deliberados pela CIT. Logo, a sua produção decisória tem se concentrado em atos internos, que disciplinam o seu funcionamento, e normas financeiras, que aprovam os critérios de partilha de recursos estaduais e suas formas de transferência para os municípios, sendo essa a pauta mais prevalente nos estados que cofinanciam e a que mais mobiliza os gestores. Além desse tema, essas instâncias têm deliberado sobre atos de caráter executório do processo de implementação, como é o caso dos pactos de aprimoramento da gestão, cujas discussões tem se dedicado ao seu cumprimento e execução (Jaccoud, Meneses, Stuchi, no prelo).

Cabe esclarecer que no caso das comissões intergestores da política de assistência social, verifica-se, como bem observaram Machado e Palotti (2014), que as decisões da CIT, são publicadas diretamente como resoluções próprias, sem a necessária mediação do governo federal, como ocorre na saúde. Considerando que as comissões da assistência não têm status legal, tal característica poderia indicar que as decisões ali tomadas são fracas do ponto de vista normativo e poderiam ser facilmente substituídas por decisões ministeriais unilaterais. Contudo, o que constatamos no período pesquisado é que a deliberação conjunta e o seu caráter coletivo, tem conferido maior legitimidade à decisão (Jaccoud, Meneses, Stuchi, no prelo).

Em que pese à relevância da atuação das comissões intergestores na produção decisória, além dessa função, aquelas instâncias têm atuado como uma importante comunidade de intérpretes, alinhando sentidos, informações e repertórios a respeito da política e seus instrumentos, produzindo alinhamento e uniformização na implementação (Jaccoud; Meneses; Stuchi, no prelo). Destarte, as atividades e os debates não têm necessariamente a finalidade de deliberações. Ao aumentar a quantidade de informações disponíveis para os seus participantes, essas estruturas de coordenação reduzem a assimetria informacional, incidindo nas relações intergovernamentais, na cooperação e na definição de mecanismos que favoreçam a distribuição de atribuições de cada nível de governo (Menicucci; Marques, 2016). Em síntese,

[...] a produção de alinhamento se traduz em um conjunto de iniciativas sem caráter normativo ou deliberativo – reuniões com falas abertas, debates com áreas técnicas dos governos, embates públicos entre representantes governamentais, atividades formativas, entre outras – que uniformizam entendimentos, linguagem e repertório dos atores governamentais. Trata-se de uma série de atos que se ocupam em harmonizar o conjunto das normas do Suas nas três esferas de governo, considerando a complexidade do contexto normativo em que se inserem; as próprias decisões produzidas pelas comissões intergestores; e as ações de implementação, que concretizam uma interpretação possível em face do conjunto normativo (Jaccoud; Meneses; Stuchi, no prelo).

Essa dupla função das comissões intergestores, envolve um fluxo de entendimento e informações envolvendo diferentes níveis de governo e entes de mesma natureza. Tal processo impacta diretamente na implementação ao constituir uma “comunidade de intérpretes” que favoreça a interpretação do quadro legal e institucional, uniformizando discursos e práticas e possibilitando a adaptação dessas normas a realidade local (Jaccoud; Meneses; Stuchi, no prelo).

Associado à produção de alinhamento, tem-se a disseminação de informação da produção das comissões intergestores. Esse processo busca principal fazer com que a informação chegue, inclusive, para atores externos às comissões, alcançando todo o território nacional. A análise das atas das primeiras reuniões da CIT permitiu identificar que essa preocupação tem acompanhado todo o processo de estruturação e funcionamento da CIT e das CIB. No processo de instituição das CIB nos estados, o acompanhamento da implantação dessas instâncias era um tema recorrente na agenda de discussão da CIT, bem como a necessidade de estabelecer um fluxo permanente de comunicação e de socializar as informações produzidas. Neste último caso, a secretaria técnica da CIT deveria manter “estreita relação com a secretaria técnica da CIB”, com a finalidade de “melhorar a qualidade de informações” (resumo executivo da primeira reunião ordinária da CIT). Além disso, como constatado em pesquisa anterior (Jaccoud; Meneses; Stuchi, no prelo), a CIT tem se empenhado na produção de alinhamento e na divulgação de informações sobre a política, como ocorreu com vários temas abordados por aquela instância, cujas discussões se concentraram em produzir uniformização de entendimento e consolidar o repertório dos gestores sobre o conteúdo, reduzindo as incertezas sobre a implementação da política.

Assim como a CIT, as CIB têm atuado como um importante canal na produção de alinhamento e na disseminação de informações. Temas abordados na CIT, recorrentemente são apresentados nas CIB, criando um fluxo de informações entre essas duas instâncias e permitindo que decisões nacionais cheguem aos municípios (Jaccoud; Meneses; Stuchi, no prelo). Enquanto disseminadora de informação as CIBs operam ressoando as discussões da CIT, ofertando capacitações e encontros, e disponibilizando informações por diversos meios.

A relevância do papel de alinhamento informacional das CIB pode ser observada pela participação de representantes dos municípios em suas reuniões. De modo geral, nos últimos quatro anos, a participação de representantes dos municípios nas reuniões da Comissão tem sido mais expressiva. Com base nos dados do Censo Suas, em 2014, 35% dos municípios foram representados por seus gestores ou técnicos em, ao menos, uma reunião da CIB. Em 2016, esse número aumentou para 38% e, em 2017, a participação de representantes dos municípios nas reuniões da CIB, subiu para 47%.

Atuando como espaço privilegiado de articulação intergovernamental, as Comissões intergestores têm favorecido a circulação de informações e a uniformização de entendimento e ações em todo o território nacional. Esse processo, “reduzem os custos de implementação da política, favorecem a cooperação e alteram a dinâmica das relações entre os atores governamentais de diferentes níveis de governo” (Jaccoud; Meneses; Stuchi, no prelo). Na seção seguinte, buscaremos apresentar questões para aprofundamento dessas conclusões preliminares de pesquisa em andamento, com base na teoria dos custos de transação, destacando as dificuldades enfrentadas em razão do atual contexto de ameaças ao Suas e ao modelo de proteção social definido constitucionalmente.

POSSIBILIDADES DE ANÁLISE DAS COMISSÕES INTERGESTORES DO SUAS COM BASE NA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO: UMA AGENDA DE PESQUISA

Com o objetivo de aprofundar a reflexão sobre o processo de pactuação de regras e compromissos entre os entes federados no contexto do Suas e a eficiência do modelo de comissões intergestores para a governança da política de assistência social, recorreremos à literatura sobre teoria dos custos de transação. Nossa hipótese é de que a produção de alinhamento e da disseminação de informações pelas comissões intergestores do Suas, em especial as CIBs, facilitariam a coordenação intergovernamental e, conseqüentemente, a implementação, reduzindo custos de transação.

A literatura que trata dos custos de transição é densa, mas, em síntese, de acordo com Sancho et. al. (2007, p. 1124), custos de transação podem ser compreendido como

*“[...] aqueles inscritos na elaboração e negociação dos contratos, na mensuração e fiscalização de direitos de propriedade, no monitoramento do desempenho e na organização de atividades, sendo ainda descritos com o custo de mensurar as múltiplas dimensões valorizadas incluídas na transação e os relativos ao de execução contratual. Os custos de transação podem ser do tipo **ex-ante**, ou seja, o de esboçar, negociar e salvaguardar o acordo, ou **ex-post**, decorrente do ajustamento e das adaptações, que podem até resultar em rompimento contratual devido a falhas, erros ou interesse próprio de uma das partes.”*

A relação entre custos de transação e governança tem ampla referência na literatura. No entanto, o seu significado tem sido expresso por diferentes conotações, que se traduzem desde em arranjos organizacionais até em estratégias e modo de governar. (Sancho et al., 2017)

Desenvolvida inicialmente por Coase (1937), North (1990), e Williamson (1981; 1985; 1996), com base em conceitos econômicos, a teoria parte da ideia que uma empresa possui, além dos seus custos de produção, custos para negociar, redigir e garantir o cumprimento de contratos e acordos, os custos de transação. Esses custos também estariam presentes nas relações e trocas interlocais e poderiam impedir mecanismos de cooperação eficientes de ocorrer entre autoridades locais. Por essa razão, para esse referencial teórico, o principal propósito do desenvolvimento institucional seria o de diminuir os custos de transação (Kown, 2008). E a redução de custos de transação poderia ser obtida tanto por parte dos agentes quanto pelos formatos organizacionais (Sancho et al., 2017).

Dois conceitos são fundamentais para a teoria dos custos de transação: oportunismo e racionalidade limitada. O oportunismo implica no reconhecimento de que os agentes não apenas buscam o autointeresse, mas também se apropriam de benefícios associados às transações. Segundo Williamson (apud Sancho et al, 2017), o oportunismo é responsável pelas condições reais ou aparentes de assimetria de informação, ou seja, as informações não estão disponibilizadas igualmente para os agentes envolvidos em uma transação. Quanto à racionalidade limitada, Williamson (apud Sancho et al, 2017) afirma que os agentes desejam ser racionais, mas que só conseguem sê-lo parcialmente, pois o ambiente que cerca suas decisões complexo e afetado por limites cognitivos. Isso levaria os agentes por precaução a se utilizarem de salvaguardas e mecanismos de incentivos e tornaria necessária a implementação de mecanismos de adaptação ao esquema conflitivo presente nas relações contratuais. (Sancho et al, 2017) .

A utilização dessas teorias para o estudo das relações intergovernamentais surge, de acordo com Kwon (2008, p. 23) quando um grupo de acadêmicos (Feiock e seus associados 2004; Scholz and Feiock 2007 apud Kwon, 2008) resolve estender a teoria da ação coletiva de Olson, numa abordagem institucional, com o objetivo de explicar como a cooperação voluntária se dá entre governos locais. A estrutura de ação coletiva institucional - institutional collective action framework (ICA) seria um mecanismo pelo qual os governos voluntariamente participariam de esforços cooperativos para resolver problemas de carona (*free-rider*) e atingir metas coletivas, gerando capital social em regiões de jurisdições diferentes e independentes. A hipótese deles é de que o esforço de engajamento de cada governo local é influenciado por certos fatores que aumentam ou diminuem os custos de transação decorrentes de suas atividades de cooperação.

Para Kwon (2008, p. 37), o papel de corretagem das organizações de governança regional ajudaria as autoridades locais a reduzir os custos de transação e a incerteza na contratação e tomada de decisão coletiva com outro governo. As organizações regionais seriam capazes de conectar os membros uns aos outros, auxiliando nas transações entre eles e fornecendo recursos como fundos ou informações. Ao conectar representantes dos governos locais, as organizações de governança regional permitiriam aos representantes governamentais cooperar com custos de transação reduzidos.

Para Tavares e Feiock (2014 p. 9), a escolha dos mecanismos de governança para superar os dilemas da estrutura de ação coletiva institucional (ICA) dependeriam dos custos de transação enfrentados pelas autoridades locais que buscam resultados coletivos conjuntos. Por um lado, esses custos de transação resultariam de características da comunidade e configurações institucionais. Esses custos incluiriam os incentivos e limites a acordos intergovernamentais definidos na estrutura jurídico- constitucional e em instituições e regras locais; a homogeneidade de preferências dentro da comunidade e entre as comunidades em relação a esses acordos; e a interação entre diferentes tipos de soluções intergovernamentais adotadas pela comunidade. Por outro lado, os custos de transação também variariam de acordo com os riscos de colaboração impostos pelos próprios dilemas da estrutura de ação coletiva institucional (ICA): problemas de coordenação envolveriam custos de informação; problemas de divisão envolveriam barganha e custos de negociação; e riscos de deserção exigiriam provisões e custos de execução. Com base nisso, as autoridades governamentais poderiam decidir quais os melhores mecanismos para a tomada de decisão coletiva, considerando os menores custos de transação possíveis.

Como se vê, a literatura sobre custos de transação tem sido aplicada a relações intergovernamentais de natureza cooperativa, baseada no livre acordo de vontades dos atores que cooperam. É necessário analisar se esse referencial teórico poderia ajudar a compreender o papel do alinhamento informacional em estruturas de coordenação como as instâncias intergestores do Suas, já que, no caso do Suas, há divisão de responsabilidades entre os entes federados e o uso de incentivos financeiros para induzir a implementação, em âmbito local, de serviços centralmente definidos. Seria possível, a partir dessa literatura, elencar os fatores que aumentam ou diminuem os custos de transação nas arenas de articulação intergovernamental e aplicá-los ao caso das comissões intergestores do Suas? Que ganhos esse tipo de análise poderia nos trazer? O que seria um padrão eficiente de coordenação intergovernamental considerando os objetivos da política de assistência social? A depender dos fatores, será necessária nova leitura dos dados já coletados em pesquisa anterior, bem como coleta de novos dados, para buscar evidências que confirmem ou não nossa hipótese.

O tema dos custos de transação aplicados aos instrumentos de coordenação intergovernamental do Suas ainda não foi objeto de debate. Foram localizados trabalhos que aplicam esse referencial teórico nas políticas de saúde e educação. No caso da saúde, o tema foi aplicado por Sancho et al, (2017) ao contexto do federalismo e da regionalização. E, na educação, por Strelac (2017), no estudo de acordos na forma de consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. Nos dois casos, trata-se de cooperação voluntária e não de coordenação.

Na continuidade desta pesquisa, faz-se necessário levantar outras referências bibliográficas que tratem dos desdobramentos da teoria dos custos de transação em casos de coordenação mais similares ao do Suas, em que as comissões intergestores, especialmente as CIBs, produzem alinhamento e reduzem a assimetria de informações entre as unidades da federação, conforme argumentado na seção anterior. A partir desses outros referenciais, talvez seja possível analisar quais seriam os custos de transação na relação entre governo federal e entes subnacionais e entre os próprios entes subnacionais e avaliar se a dinâmica das comissões intergestores favorece a criação de um ambiente de coordenação mais efetivo, onde a disputa/competição se acomoda, diminuindo o oportunismo e conseqüente os custos de transação. Nesse cenário, também seria interessante verificar se o alinhamento informacional e seus efeitos sobre os custos de transação decorrem do comportamento dos agentes e do formato organizacional das comissões ou de apenas um desses fatores.

Provavelmente nossa análise deverá considerar aspectos da conjuntura atual da política de assistência social que, entre outros fatores, desafiam o modelo de proteção social de assistência social desenhado pelo Suas. O contexto de ajuste fiscal e de implementação de contrarreformas, desde meados de 2016, tem afetado diretamente os direitos sociais reconhecidos na Constituição Federal de 1988 e se fazem sentir nas relações intergovernamentais.

O principal desafio é o risco do desfinanciamento representado pela aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (EC 95), que estabelece um Novo Regime Fiscal (NRF) e congela as despesas primárias do governo em valores reais durante vinte anos. A deterioração dos gastos discricionários, como no caso dos serviços socioassistenciais, ou até mesmo o PBF, em função da pressão ocasionada pelas despesas obrigatórias, havia sido prevista (Paiva et al, 2017). O impacto do NRF foi observado já em 2017, com um decréscimo de 12% nas despesas discricionárias da assistência social em relação a 2016 (Ipea, no prelo). Além disso, vários serviços já foram ou estão na iminência de serem descontinuados, num contexto em que os indicadores sociais apontam para o aumento das situações de vulnerabilidade e risco da população.

Mais recentemente, houve significativas alterações na estrutura da área gestora da política de assistência social no âmbito do governo federal com impacto para a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). De acordo com o Decreto 9.674/2019, editado pelo atual governo, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) passa a se subordinar a uma Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, que por sua vez se subordina ao Ministério da Cidadania, que acolheu outras duas pastas, a Secretaria Especial da Cultura e a Secretaria Especial do Esporte. O FNAS deixa de ser comandado pela SNAS e se vincula a uma Diretoria de Gestão de Fundos e Transferências, ligada diretamente à Secretaria Executiva do Ministério da Cidadania, juntamente com os Fundos de Cultura e de Esporte.

Outro desafio se refere ao descompromisso com as deliberações produzidas pelas instâncias de participação e de controle social. Recentemente, o Decreto 9.759/2019³ extinguiu vários conselhos e instâncias participativas sobre os mais variados temas no âmbito do governo federal, com possibilidade de afetar as comissões e grupos de trabalho do CNAS, a Mesa Nacional de Gestão do Trabalho do Suas e o Núcleo Nacional de Educação Permanente do Suas.

Especificamente sobre os efeitos do Decreto n. 9759/2019 em relação à CIT (e possivelmente com rebatimento nas CIBs), o parecer n. 00390/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU, que responde a uma consulta da SNAS sobre, apresenta o seguinte entendimento:

[...] a instituição e a definição das competências da CIT se deram a partir de ato normativo editado pelo CNAS (Resolução). A CIT possui regimento interno próprio e suas atribuições não se confundem com as do CNAS. Logo, trata-se de colegiado abrangido pelo inciso II do parágrafo único do ar. 1º do Decreto nº 9.759, de 2019. Desse modo, a regra do art. 5º do citado Decreto também se aplica às câmaras técnicas da CIT, cuja previsão se encontra no Regimento Interno da aludida Comissão. Por outro lado, é necessária a edição de lei para instituir a CIT, de forma que obrigue representantes dos Estado e Municípios a serem seus membros, em observância ao pacto federativo, a não ser que tais entes tenham seus representantes como convidados, caso em que caberá sua instituição por meio de decreto.

Até o presente momento não houve a extinção da CIT, no sentido apontado pelo referido parecer. Também não houve aprovação de lei (re) criando a CIT, nem a edição de decreto presidencial tornando a participação dos representantes da CIT facultativa. No entanto, a interpretação dada ao Decreto n. 9759/2019 parece deslegitimar o papel de coordenação das comissões intergestores e enfraquecer a lógica de corresponsabilidade dos entes federados no desenho do Suas.

Em reuniões recentes da CIT, o atual secretário especial do Desenvolvimento Social propôs que as reuniões deixassem de ser mensais e passassem a ser bimestrais⁴, argumentando otimização daquele espaço. A proposta do secretário é uma definição de uma agenda à priori, com temas que deverão ser discutidos em outros espaços - como as câmaras técnicas -, retornando para a plenária da CIT apenas para deliberação.

A partir dessa nova conjuntura e dos desafios inerentes às relações intergovernamentais, a pesquisa buscará analisar se há uma mudança no padrão das relações intergovernamentais no âmbito do Suas e, em caso afirmativo, se essa mudança tem relação com eventual aumento dos custos de transação na dinâmica das comissões intergestores estudadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse artigo procuramos dar seguimento a pesquisa iniciada anteriormente: a) aprofundando alguns aspectos do modelo de proteção social no âmbito da política de assistência social e a importância dos mecanismos de coordenação intergovernamental do Suas para a materialização do direito; b) sintetizando os principais achados da pesquisa anterior, especialmente o papel de produção de alinhamento informacional, uniformização de repertório e de interpretação do quadro normativo do Suas; e c) refletindo sobre esses achados e sobre a nova conjuntura do Suas a partir do referencial teórico da estrutura de ação coletiva institucional e dos custos de transação.

³ O decreto teve sua constitucionalidade questionada e, em medida cautelar, teve alguns de seus dispositivos suspensos: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=413987>, acesso em 17/007/2019

⁴ Conforme reuniões da CIT 170ª e 171ª.

Nas próximas etapas desta pesquisa, pretende-se aprofundar o estudo sobre as comissões intergestores do Suas para entender quais seriam os custos de transação presentes na coordenação intergovernamental e se essas comissões atuam como instâncias que reduzem ou não desses custos. Em resumo, trata-se de saber se eventuais mudanças no padrão da relação intergovernamental no Suas têm relação com o aumento dos custos de transação na dinâmica das comissões intergestores estudadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADELAJA, Adesoji O.; GIBSON, Melissa A.; RACEVSKIS, Laila A. Transaction costs and inter- jurisdictional cooperation: an application to land use collaboration. *Journal of Public Affairs*, v. 10, n. 4, p. 265-279, 2010.

ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n.31, p. 44-66, 1996.

_____. Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados*, 52 (2): 377-423, 2009.

_____. (2010), Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. *Dados*, 52 (3): 587- 620, 2010.

COSTA, Brenda; MORAIS, Isabel; SENNA, Mônica. **Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e assistência social: análise de uma experiência**. 5º Encontro Internacional de Política Social. 12º Encontro Nacional de Política Social. Vitória (ES, Brasil), 5 a 8 de junho de 2017.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*. 1991, n.24, pp.85- 116.

FREY, Klaus et al. Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais. *Revista do Serviço Público*, v. 68, n. 1, p. 9-36, 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas sociais: – acompanhamento e análise, v. 26. Brasília: Ipea, no prelo.

JACCOUD, Luciana; MENESES, Aérica; STUCHI, Carolina. Coordenação intergovernamental e as Comissões Intergestores no SUAS. In. JACCOUD, Luciana (Org.). *Descentralização e coordenação intergovernamental nas políticas sociais brasileiras*, Ipea, no prelo.

JACCOUD, Luciana; LICIO, Elaine C ; LEANDRO, José Geraldo. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da política nacional de assistência social. In: XIMENES, D. (Org.). *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*. 1ed. Brasília: Enap, 2018, v. 1, p. 19-58.

JACCOUD, Luciana de Barros; STUCHI, Carolina Gabas. 30 Anos da Assistência Social como Direito: Balanço e Perspectivas. **ANFIP & FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS E DA SEGURIDADE SOCIAL**, 2018, p. 77-88.

JACCOUD, Luciana; BICHR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 37-53, out. 2017.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. **Concepção e gestão**, 2009.

JACCOUD, L.; HADJAB, P.; CHAIBUB, J. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios – 1988-2008. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA Aplicada, **Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**. Brasília, n. 17, v. 1, 2010.

KWON, Sung-Wook. Regional organizations and interlocal cooperation among Florida cities. *Electronic Theses, Treatises and Dissertations*, Florida State University Libraries, 2008.

LEANDRO, José; MENICUCCI, Telma. Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: processo decisório nas Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012). **Revista Do Serviço Público**, Brasília, v.69, n.4, p.811-48, 2018.

- LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 64, jan./jun. 2014.
- MACHADO, José Angelo; DE MOURA PALOTTI, Pedro Lucas. ENTRE COOPERAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO. Federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.
- MENICUCCI, Telma. M. G.; GOMES, Sandra. **Políticas sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018.
- MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson. Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 59, p. 823-865, 2016.
- NORONHA, José C.; LIMA, Luciana D.; MACHADO, Cristiani V. O Sistema Único de Saúde - SUS. In: GIOVANELLA, Lígia; ESCOREL, Sarah; Lobato, Lenaura; NORONHA, José C.; CARVALHO, Antônio. (Org.). **Políticas e sistema de saúde no Brasil**. 2ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012, v. 1, p. 365-393.
- PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MACHADO, José Ângelo. Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados- Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 57, 2014.
- SANCHO, Leyla Gomes et al. O processo de regionalização da saúde sob a ótica da teoria dos custos de transação. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, p. 1121-1130, 2017.
- SPOSATI, Aldaíza. Modelo de proteção social não contributiva: concepções fundantes. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO, 2009.
- STRELEC, Thamara Caroline et al. Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas públicas em educação. Tese de doutorado. Unicamp, 2017.
- TAVARES, António F.; FEIOCK, Richard C. Intermunicipal cooperation and regional governance in Europe: An institutional collective action framework. **European Consortium for Political Research in Glasgow, Scotland**, 2014.