

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**ISABELLA DIAS CUNHA**

**PARA ALÉM DO BINÔMIO UNIÃO E MUNICÍPIOS:  
AS MÚLTIPLAS TRAJETÓRIAS DA GESTÃO ESTADUAL NA  
INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**BELO HORIZONTE  
2018**

**ISABELLA DIAS CUNHA**

**PARA ALÉM DO BINÔMIO UNIÃO E MUNICÍPIOS:  
AS MÚLTIPLAS TRAJETÓRIAS DA GESTÃO ESTADUAL NA  
INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

**Linha de Pesquisa:** Estado, Gestão e Políticas Públicas

**Orientadora:** Profa. Dra. Natália Guimarães Duarte Sátyro

**BELO HORIZONTE  
2018**

320

Cunha, Isabella Dias

C972p

2018

Para além do binômio União e municípios [manuscrito] : as múltiplas trajetórias da gestão estadual na institucionalização da política de assistência social / Isabella Dias Cunha. - 2018.

131 f.

Orientador: Natália Guimarães Duarte Sátyro.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1.Ciência política – Teses. 2. Sistema Único de Assistência Social (Brasil). 3.Desenvolvimento institucional - Teses. I. Sátyro, Natália. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

**ISABELLA DIAS CUNHA**

**PARA ALÉM DO BINÔMIO UNIÃO E MUNICÍPIOS:  
AS MÚLTIPLAS TRAJETÓRIAS DA GESTÃO ESTADUAL NA  
INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

**Aprovada em 11 de julho de 2018.**

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dra. Natália Guimarães Duarte Sátyro (Orientadora)

---

Prof. Dr. José Ângelo Machado (UFMG)

---

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP)

---

Prof. Dra. Eleonora Schettini Martins Cunha (UFMG) - Suplente



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

## ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA ISABELLA DIAS CUNHA

Realizou-se, no dia 11 de julho de 2018, às 14 horas, no Auditório Prof. Baesse da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada "*Para além do binômio União e municípios: as múltiplas trajetórias da gestão estadual na institucionalização da política de assistência social*", apresentada por ISABELLA DIAS CUNHA, número de registro 2016653790, graduada no curso de CIENCIAS SOCIAIS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Profa. Natalia Guimaraes Duarte Satyro - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. José Angelo Machado (DCP/UFMG), Prof. Bruno Lazarotti Diniz Costa (Fundação João Pinheiro).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, foi lavrada a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 11 de julho de 2018.

Profa. Natalia Guimaraes Duarte Satyro

Orientadora (DCP/UFMG)

Prof. José Angelo Machado

(DCP/UFMG)

Prof. Bruno Lazarotti Diniz Costa

(Fundação João Pinheiro)

*Aos grandes amigos que se despediram da vida terrena.  
Escrever essa dissertação foi um exercício de resiliência.*

## AGRADECIMENTOS

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que me concedeu a bolsa de estudos para me dedicar integralmente à realização dessa pesquisa.

À professora Natália Sátyro por sua dedicação, compromisso e paciência. Agradeço por ter me acompanhado nesse percurso, pelo aprendizado proporcionado e por sempre me lembrar da importância de se tentar viver a vida de forma equilibrada.

Aos membros da banca pela disponibilização em compô-la e pelo tempo dedicado à leitura dessa dissertação.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG por fazerem parte da construção desse conhecimento. Em especial àqueles que tive o prazer de ser aluna, cujos ensinamentos e conversas fora de sala de aula muito me ajudaram nessa caminhada: professores José Ângelo Machado, Márcia Soares e Telma Menicucci. Também não poderia deixar de agradecer à professora Eleonora Cunha pelas contribuições e por sempre estar disposta a me receber; e à professora Ana Karruz pelas trocas intelectuais, acolhimento e carinho.

À Secretaria da Pós-Graduação em Ciência Política, em nome do Alessandro e da Thaís, pela presteza, apoio e paciência.

Aos colegas do GIMAPP, em nome das professoras Danielle Fernandes e Ana Paula Karruz, pela companhia e pela discussão metodológica.

À Sindely Alchorne pela receptividade e disponibilização do material solicitado. Aos colegas de departamento e pesquisadores da assistência social Edite Cunha, Ismael Deyber e Simone Pegoretti pelas trocas de ideia e de material. Aos colegas do departamento pelas trocas e discussões: Ana Tereza, Bruno, Ciro, Diego, Jaqueline, Jéssica, Mayara, Mauro, Rafael, Rosiene, Sabrina e Suzana.

À Danúbia pela amizade, sinceridade, apoio e cuidado. Ao Joel pelo carinho, paciência e ajuda nas questões metodológicas. Ao Gabriel, que tanto me inspira e me apoia. Ao Rafael, por ter sido tão solícito nessa reta final.

À minha família, pais, irmãs e cunhados pelo apoio nessa caminhada. O carinho e a compreensão de vocês foram essenciais.

Ao Bovick, *bolingo ngai*, pelo apoio irrestrito desde sempre, pela maneira contagiante como combina força e leveza. Obrigada pelo amor e pela paciência.

Aos amigos e amigas, que compreenderam minha ausência e acreditaram em meu sucesso. ♥

## RESUMO

Essa dissertação analisa a institucionalização da política de assistência social no âmbito estadual. A mudança na trajetória dessa política, com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), é atribuída ao governo federal, cuja utilização de mecanismos de indução foi percebida especialmente no âmbito municipal. O federalismo não é um fator suficiente para explicar resultados de políticas públicas, sendo necessária a compreensão das regras que regem as relações intergovernamentais. Nesse trabalho, inseriu-se também a perspectiva institucionalista por se tratar de um estudo sobre mudanças institucionais, cujos efeitos foram explicados a partir do conceito de isomorfismo coercitivo. A institucionalização trata de um processo que foi reforçado pela criação de um sistema nacional e as relações intergovernamentais organizadas por meio desse arranjo nacional devem ser capazes de promover o desenvolvimento de capacidades estatais nos governos subnacionais. Quais mecanismos de indução foram utilizados para o desenvolvimento de capacidades estatais nos estados? Podem ser verificados os efeitos da capacidade transformativa da União nesse nível de governo? Foram selecionados indicadores de organização administrativa e burocrática, de gasto e financiamento da política e das atividades de apoio aos municípios entre 2010 e 2016 para analisar a trajetória dos estados em relação ao desenvolvimento das capacidades de gestão, financeira e de coordenação. A partir dos valores de cada indicador, realizou-se uma análise de cluster para agrupar os estados de acordo com o nível de institucionalização em que se encontram. Os principais resultados sugerem a heterogeneidade da capacidade transformativa da União sobre os estados, sendo possível dizer, a partir dos dados analisados, que não há padrões territoriais de institucionalização nos estados brasileiros para a gestão e coordenação da política de assistência social.

**Palavras-chave:** Sistema Único de Assistência Social. Relações Intergovernamentais. Institucionalização. Capacidades Estatais. Gestão Estadual.

## ABSTRACT

This dissertation analyzes the institutionalization of the social assistance policy at the state level. The change in the trajectory of this policy, with the creation of the *Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*, is attributed to the federal government, whose utilization of induction mechanisms was perceived especially in municipalities. Federalism is not sufficient to explain the results of public policies and it is necessary to understand the rules of intergovernmental relations. In this work, the institutional perspective was also inserted because it is a study of institutional changes, whose effects were explained considering the concept of coercive isomorphism. Institutionalization is a process that has been reinforced by the creation of a national system and the intergovernmental relations organized through this arrangement must be able to promote the development of state capacities in subnational governments. What mechanisms of induction were used for the development of state capacities in the states? Can the effects of federal government's transformative capacity be verified at this level of government? Indicators of administrative and bureaucratic organization, expenditure and financing of policy and activities to support municipalities between 2010 and 2016 were selected to analyze the states' trajectory in relation to the development management, financial and coordination capacities. From the values of each indicator, a cluster analysis was performed to group the states according to their level of institutionalization. The main results suggest the heterogeneity of the transformative capacity of the federal government over the states and it can be said, based on data analyzed, that there are no territorial patterns of institutionalization in the Brazilian states for the management and coordination of social assistance policy.

**Keywords:** National Social Assistance System. Intergovernmental Relations. Institutionalization. State Capacities. State Management.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Curva tradicional da institucionalização .....	62
Figura 2 – A institucionalização da política de assistência social no Brasil: regras e estruturas institucionais.....	63
Figura 3 – Normativas federais e a trajetória dos estados na institucionalização de assistência social, 1988 - 2016 .....	115
Mapa 1 – Proteção Social Básica e Proteção Social Especial como subdivisões administrativas das secretarias estaduais – 2015 .....	72
Mapa 2 - Gestão do SUAS como subdivisão administrativa das secretarias estaduais - 2015	73
Mapa 3 – Gestão Financeira e Orçamentária como subdivisão administrativa das secretarias estaduais – 2015 .....	74
Mapa 4 – Gestão do Trabalho como subdivisão administrativa das secretarias estaduais - 2015 .....	75
Mapa 5 – Gestão dos Benefícios Assistenciais como subdivisão administrativa das secretarias estaduais – 2015 .....	76
Mapa 6 – Vigilância Social como subdivisão administrativa das secretarias estaduais – 2015 .....	77
Mapa 7 – Proporção de trabalhadores estatutários lotados nas secretarias estaduais - 2016 ...	80
Mapa 8 - Proporção de trabalhadores comissionados lotados nas secretarias estaduais - 2016 .....	80
Mapa 9 – Realização e tipo de repasse aos municípios pelas secretarias estaduais - 2016.....	91
Mapa 10 - Alocação dos recursos próprios no FEAS pelas secretarias estaduais – 2016.....	93
Mapa 11 – Pertencimento dos estados aos agrupamentos em relação à capacidade financeira - 2016 .....	95
Mapa 12 – Produção e distribuição de material técnico pelas secretarias estaduais – 2011 a 2016 .....	99
Mapa 13 – Elaboração de normativas e instruções operacionais para orientação aos municípios – 2013 a 2016 .....	99
Mapa 14 – Realização de capacitações presenciais aos municípios pelas secretarias estaduais – 2011 a 2016 .....	100

Mapa 15 – Realização de capacitações à distância aos municípios pelas secretarias estaduais – 2011 a 2016 .....	100
Mapa 16 – Realização de assessoramento técnico presencial aos municípios pelas secretarias estaduais – 2011 a 2016.....	100
Mapa 17 – Realização de assessoramento técnico à distância aos municípios pelas secretarias estaduais – 2016 .....	100
Mapa 18 – Pactuação na CIB: Estratégias para Aprimoramento da PSB – 2013 a 2015.....	102
Mapa 19 – Pactuação na CIB: Estratégias para Aprimoramento da PSE – 2013 a 2015.....	102
Mapa 20 – Pactuação na CIB: Reestruturação dos serviços socioassistenciais regionais – 2013 a 2015 .....	103
Mapa 21 – Pactuação na CIB: Critérios de Partilha e transferência de recursos – 2013 a 2015 .....	103
Mapa 22 – Pactuação na CIB: Plano de Providência e planos de apoio – 2013 a 2015.....	103
Mapa 23 – Pactuação na CIB: Regulamentação do SUAS – 2013 a 2015.....	103
Mapa 24 – Pactuação na CIB: Plano Estadual de Capacitação – 2013 a 2015 .....	104
Mapa 25 – Pertencimento dos estados aos agrupamentos em relação à capacidade de coordenação – 2015.....	106
Mapa 26 – Pertencimento dos estados aos agrupamentos em relação à institucionalização – 2011 .....	113
Mapa 27 – Pertencimento dos estados aos agrupamentos em relação à institucionalização – 2015 .....	113
Gráfico 1 – Participação dos entes no financiamento da Assistência Social – 2002 a 2016 (%).....	88
Gráfico 2 – Proporção do gasto em assistência social em relação ao gasto total dos estados - 2010 a 2016 .....	89
Gráfico 3 – Proporção do gasto em assistência social em relação ao PIB dos estados – 2010	90

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Funções essenciais para a gestão estadual do SUAS.....	38
Quadro 2 – As relações intergovernamentais e as atribuições da gestão estadual nas normativas nacionais da assistência social – 1993 – 2012.....	43
Quadro 3 – Característica e tipo de indução do governo federal em relação ao governo estadual – 1993 a 2011 .....	47
Quadro 4 – Operacionalização das dimensões .....	67
Quadro 5 – Pertencimento dos estados aos agrupamentos em relação à capacidade de gestão – 2010 a 2015 .....	84
Quadro 6 – Variáveis utilizadas e ano de disponibilidade dos dados.....	108
Quadro 7 – Pertencimento dos estados aos agrupamentos em relação à capacidade estatal – 2011 a 2015 .....	110

## LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADSUAS	Sistema de Cadastro do Sistema Único de Assistência Social
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIB	Comissão Integrestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COEGEMAS	Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DF	Distrito Federal
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
ID SUAS	Índice de Desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGD-E	Índice de Gestão Descentralizada do Estado
IGD-M	Índice de Gestão Descentralizada do Município
LBA	Legião Brasileira da Assistência Social
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MAS	Ministério da Assistência Social
MBES	Ministério do Bem Estar Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MESA	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

PBF	Programa Bolsa Família
PCCS	Plano de Carreiras, Cargos e Salários
PEAS	Plano Estadual de Assistência Social
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos Trabalhadores
RH	Recursos Humanos
RIG	Relação Intergovernamental
SAC	Serviço de Ação Continuada
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAS	Secretaria de Assistência Social
SEAS	Secretaria Estadual de Assistência Social
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SESEP	Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UF	Unidade Federativa

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>2</b>	<b>A INSERÇÃO DA GESTÃO ESTADUAL NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DELIMITANDO O PAPEL DOS ESTADOS .....</b>	<b>21</b>
2.1	ASSISTÊNCIA SOCIAL: DE CARIDADE À POLÍTICA PÚBLICA .....	22
<b>2.1.1</b>	<b>A construção das relações intergovernamentais na política de assistência social: o binômio União e municípios .....</b>	<b>23</b>
2.2	A ATRIBUIÇÃO DA GESTÃO ESTADUAL NO PERÍODO ANTERIOR AO SUAS .....	27
2.3	A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	35
<b>3</b>	<b>COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FEDERALISMO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E MECANISMOS INSTITUCIONAIS .....</b>	<b>49</b>
3.1	SISTEMA FEDERATIVO E A DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS.....	50
<b>3.1.1</b>	<b>Tipos de descentralização e autonomia para tomada de decisões.....</b>	<b>53</b>
3.2	RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE COORDENAÇÃO .....	54
3.3	CAPACIDADE ESTATAL E ARRANJOS FEDERATIVOS .....	57
3.4	DINÂMICA INSTITUCIONAL: DISCUTINDO A MUDANÇA GRADUAL E O ISOMORFISMO COERCITIVO .....	60
<b>4</b>	<b>O DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES ESTATAIS NO ÂMBITO ESTADUAL: EXPLORANDO A TRAJETÓRIA DOS ESTADOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>66</b>
4.1	A ANÁLISE DE CLUSTER .....	68
4.2	PRIMEIRA DIMENSÃO: A CAPACIDADE GESTORA DOS ESTADOS .....	70
<b>4.2.1</b>	<b>O agrupamento dos estados em relação à capacidade gestora .....</b>	<b>83</b>
4.3	SEGUNDA DIMENSÃO: A CAPACIDADE FINANCEIRA DOS ESTADOS .....	86

<b>4.3.1</b>	<b>O agrupamento dos estados em relação à capacidade financeira .....</b>	<b>94</b>
4.4	TERCEIRA DIMENSÃO: A CAPACIDADE DE COORDENAÇÃO DOS ESTADOS .....	96
<b>4.4.1</b>	<b>O agrupamento dos estados em relação à capacidade de coordenação .....</b>	<b>105</b>
4.5	CAPACIDADES ESTATAIS NO ÂMBITO ESTADUAL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	107
4.6	O EFEITO DA CAPACIDADE TRANSFORMATIVA DA UNIÃO SOBRE OS ESTADOS .....	113
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>120</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>126</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) reconhece a Assistência Social como política pública e a insere na Seguridade Social, juntamente com a Previdência Social e a Saúde. Essa perspectiva a coloca como direito do cidadão, a ser assegurado pelo Estado. A sanção da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993 detalha a organização da política. Desse período até o final dos anos 1990, embora a legislação tenha impedido retrocessos, a assistência social avançou pouco em se tratando de sua institucionalização como política pública. Fundamentais para a mudança desse cenário foram a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), de 2005, que materializam o que foi disposto nas regulações anteriores<sup>1</sup>. O caráter inovador dessas regras somado à orientação do governo no poder proporcionaram mudanças no campo dessa política social (PALOTTI; COSTA, 2011; BICHIR, 2011; 2016a; 2016b; SÁTYRO; CUNHA, 2014; ZANETTI, 2016), gerando efeitos concretos tanto sobre seu desenho institucional quanto sobre sua operacionalização.

O SUAS é o marco da institucionalização da assistência no Brasil. A mudança na trajetória dessa política é atribuída ao governo federal, cuja utilização de mecanismos de indução foi percebida especialmente no âmbito municipal (BICHIR, 2011; 2016a; 2016b; SÁTYRO; CUNHA, 2018). A relação estreita entre União e municípios, característica preponderante do processo de descentralização de políticas sociais no Brasil depois da CF/88, é reforçada pela criação do sistema nacional de assistência social. Em um sistema federativo, o sucesso da provisão de uma política pública por meio desse tipo de desenho institucional exige, além de incentivos para a adesão dos níveis menos abrangentes de governo, que as responsabilidades de cada ente estejam bem delimitadas.

Embora a literatura acerca de processos de tomada de decisão e de implementação de políticas sociais tenha crescido, o mesmo não ocorreu com os estudos sobre essas políticas ou sobre a relação entre a política e os resultados de políticas sociais que focam o nível estadual de governo (SÁTYRO, 2013). No caso da assistência social, é necessário compreender o porquê de se ter delegado aos estados um papel secundário em relação aos municípios. Muito se fala sobre a “ausência” dos estados na provisão dessa política, mas pouco se qualifica essa condição.

---

<sup>1</sup> Buscou-se destacar os marcos regulatórios que, de fato, fortaleceram o processo de institucionalização da política de assistência social no Brasil. Contudo, ainda podem ser citadas, em ordem cronológica, as Normas Operacionais Básicas (NOBs), de 1997 e 1998 (republicada em 1999); a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 1998. E as Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), de 2005, 2006 (que dispõe sobre a gestão do trabalho) e de 2012.

O desenvolvimento da política de assistência social nos municípios ocorreu devido à atuação do governo central. Nessa dissertação, buscamos compreender as relações estabelecidas entre União e estados. Assim sendo, temos como objetivo analisar a institucionalização da política de assistência social no âmbito estadual. Compreendemos se tratar de um processo que foi reforçado pela criação de um sistema nacional e que as relações intergovernamentais organizadas por meio desse arranjo institucional devem ser capazes de promover o desenvolvimento de capacidades estatais nos governos subnacionais. Para tal, nos perguntamos: Quais mecanismos de indução foram utilizados para o desenvolvimento de capacidades estatais nos estados? Podem ser verificados os efeitos da capacidade transformativa da União sobre esse nível de governo? A fim de responder esses questionamentos, elencamos como objetivos específicos: 1) analisar as normativas nacionais para identificação dos mecanismos de indução utilizados pelo governo federal; 2) delimitar as funções atribuídas aos estados para a identificação das capacidades estatais a serem exploradas, assim como para compará-las ao que foi delegado aos municípios; e 3) identificar a trajetória dos estados em relação ao cumprimento de suas funções.

O recorte temporal da análise empírica abrange o período de 2010 a 2016, mas trata-se de um painel desbalanceado. Foram selecionados indicadores de organização administrativa e burocrática, de gasto e financiamento da política e das atividades de apoio aos municípios para compor as dimensões de capacidade de gestão, financeira e de coordenação, respectivamente. A partir dos valores de cada indicador, buscamos atribuir níveis de institucionalização (baixo, intermediário e alto) aos estados. Utilizamos como fonte de dados as normativas nacionais de assistência social, o Censo SUAS e o banco de dados da Secretaria do Tesouro Nacional. Ao final, foi realizada uma análise de cluster, técnica multivariada que permite criar agrupamentos com o mínimo de variância intragrupo e o máximo de variância entre os grupos (HAIR et al., 2005), para o período entre 2011 e 2015 para agregar os estados com base nas dimensões elencadas.

A análise do desenvolvimento do Estado brasileiro mostra que os governos subnacionais veem suas competências ora tolhidas, ora expandidas. É fundamental ler esse processo sob a perspectiva da distinção analítica entre designação formal de descentralização de competências (*policy-making*) e descentralização de autoridade decisória sobre essas mesmas políticas (*policy-decision making*) (ARRETCHE; VAZQUEZ; GOMES, 2012). Essa última refere-se à distinção entre os tipos de descentralização, quais sejam, política, fiscal e de competências (RODDEN, 2004; FALETTI, 2006; ARRETCHE; VAZQUEZ; GOMES, 2012).

A diferenciação entre execução e autoridade é de grande importância em análises sobre relações intergovernamentais (RIGs): seja em estados federativos ou unitários, a normatização por parte do governo central limita a autonomia decisória dos demais entes (ELAZAR, 1962; GRODZINS, 1966 apud ARRETCHE; VAZQUEZ; GOMES, 2012). As RIGs referem-se às interações estabelecidas entre os níveis de governo. O regimento legal do sistema político estabelece as responsabilidades de cada ente, conformando arranjos institucionais que podem variar de acordo com a política em questão (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007). Esse modelo tem efeito direto nos resultados de políticas públicas e entendê-lo é essencial para o objetivo proposto por essa dissertação, qual seja analisar a institucionalização de uma política pública.

A premissa assumida pela literatura sobre o tema é a variação das RIGs entre dois tipos ideais polares, a gestão compartilhada e o contrato de execução. Nessa análise, será considerada a segunda perspectiva: inspirada na teoria da agência, o contrato de execução enxerga a União como principal ao definir, controlar e monitorar os programas (e, quando necessário, aplicar sanções aos desviantes) enquanto os governos subnacionais, tidos como agentes, responsabilizam-se pela execução, permitindo que a política pública chegue aos cidadãos. No caso da assistência social, os estados possuem como tarefa preponderante o apoio técnico e financeiro aos municípios, além de prover serviços de cunho regional ou emergencial. Essa função faz com que, ao mesmo tempo em que esse ente federativo assuma parte dos custos de coordenação junto à União, ele ajuda a diminuir os custos de implementação para os municípios. Assim sendo, esse nível de gestão pode ser considerado mais o responsável pela divisão das tarefas com o principal do que um agente típico.

Apesar de a CF/88 ter recebido destaque por seu papel descentralizador e fortalecedor da federação, seu desenho original foi modificado por emendas que colocaram em pauta a questão da recentralização de recursos e de poder decisório da União (ABRÚCIO, 2002; ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2004 apud SOUZA, 2013). Regras constitucionais e legislações específicas definem gastos percentuais por área. O ajuste fiscal promovido pelo governo federal no final da década de 1990 teve forte repercussão sobre os estados. Essa nova relação é exemplificada pela promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, segundo a qual mesmo o endividamento dos governos subnacionais passou a ser regido pelo governo central.

Para o campo de assistência social, foram promulgadas leis e normativas infraconstitucionais que buscaram organizar a política e a definir a relação entre os entes da federação. No âmbito nacional, a chegada da esquerda foi fundamental para a manutenção de mudanças efetivas das regras das RIGs nessa área, iniciadas pela legislação do final da década

de 1990 (PALOTTI; COSTA, 2011; BICHIR, 2011; 2016a; 2016b; SÁTYRO; CUNHA, 2014; ZANETTI, 2016). Nesse novo contexto, o governo federal liderou a institucionalização da política, neutralizando possíveis pontos de veto: a análise da trajetória da política de assistência social aponta para a utilização de estratégias de indução por parte da União, a chamada capacidade transformativa (SÁTYRO; CUNHA, 2018). Os efeitos desses mecanismos de incentivo à adesão ao SUAS foram notórios nos municípios e constata-se que a institucionalização da política em âmbito municipal é consequência do investimento realizado no âmbito federal (BICHIR, 2011; 2016a; 2016b; SÁTYRO; CUNHA, 2018). Para que estados e municípios possam assumir suas responsabilidades na provisão da política, é preciso que tais mecanismos promovam o desenvolvimento de capacidades estatais em todos os níveis de gestão. Em suma, capacidade estatal é entendida como a aquisição de habilidades para gestão e implementação de políticas públicas. O desenvolvimento desse tipo de competência demanda tempo, envolvendo processos de aprendizagem tanto organizacional, que se refere à criação de estruturas administrativas e burocráticas, quanto institucional, uma evolução mais ampla, que tem a ver com a construção de uma área de política pública.

Isto posto, utilizamo-nos da perspectiva institucional para analisar os efeitos da capacidade transformativa da União sobre a gestão estadual. Especificamente, a teoria da mudança institucional gradual nos auxilia a compreender processos endógenos e graduais (MAHONEY; THELEN, 2010), assim como de resistência à mudança, os quais consideramos essenciais para a analisar a trajetória estadual na política de assistência social. Mais recentemente, as normativas federais, buscando padronizar a gestão e oferta dos serviços em todo o território, exigiram a organização de determinadas estruturas administrativas. Entendemos que essa pressão formal à standardização de uma organização e o posterior cumprimento por parte das secretarias estaduais operacionaliza a isomorfia coercitiva (DIMAGGIO; POWELL, 1991). Sobre esse aspecto cabe ainda ressaltar que, sendo as instituições estruturas orgânicas de poder político (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1986), nem sempre incentivos à inovação são atendidos ou, quando o são, resultam em mudanças graduais. Entendemos que as categorias analíticas inseridas nessa pesquisa devem ser analisadas conjuntamente pelo fato de serem nuances de um mesmo fenômeno, qual seja a institucionalização da política de assistência social no âmbito estadual.

Após mais de uma década de existência do SUAS, a gestão estadual não se destaca em termos de cooperação intergovernamental tendo em vista sua fraca participação no cofinanciamento da política e na realização de atividades de apoio técnico aos municípios.

Trabalhamos com as hipóteses de que 1) o desenho institucional proposto para a assistência social impacta a institucionalização da política nos governos subnacionais de maneira distinta: os efeitos da capacidade transformativa da União são percebidos de maneira gradual e lenta nos estados em comparação ao ocorrido nos municípios; 2) para que a gestão estadual desempenhe suas responsabilidades concomitantes de principal e agente na política de assistência social, a União deve promover o desenvolvimento de diferentes tipos de capacidades estatais, característica que reforça a distinção do processo nos estados; e 3) dentre os mecanismos de indução propostos pelo governo federal, aqueles que envolvem transferência de recursos como contrapartida têm maior potencial de rompimento da inércia dos gestores estaduais.

A dissertação foi dividida em três capítulos, além da introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, analisamos as normativas federais (leis, NOBs e resoluções da CIT) com o objetivo de delimitar as competências atribuídas aos estados ao longo da institucionalização da política de assistência social, bem como identificar os mecanismos de indução utilizados para buscar a adesão dos estados ao SUAS. O segundo capítulo consiste na discussão teórica acerca de relações intergovernamentais e mecanismos institucionais, fatores que afetam a implementação de políticas públicas em contextos federativos. No terceiro capítulo, é realizada uma análise de cluster para os estados, quando verificamos o desenvolvimento de capacidades estatais para a gestão e coordenação da política da assistência social por parte desse nível de governo e discutimos sobre a trajetória da institucionalização das secretarias estaduais da área. As considerações finais recuperam os principais achados da pesquisa e apresenta uma agenda de pesquisa para futuros estudos.

## **2 A INSERÇÃO DA GESTÃO ESTADUAL NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DELIMITANDO O PAPEL DOS ESTADOS**

O presente capítulo discorre sobre o desenvolvimento das competências estaduais ao longo da trajetória da política de assistência social no Brasil. Dada a relevância da capacidade transformativa da União na formulação e na implementação de suas metas oficiais nesse campo, o texto tem a institucionalização da política de assistência social no nível nacional como fio condutor. Nessa trajetória, a União assumiu a primazia na coordenação e financiamento da política e os municípios, a função como principais executores da política. A investigação das competências atribuídas aos estados ao longo da institucionalização da política mostra que seu papel principal é o de assessoramento técnico e financeiro aos municípios, contribuindo para a descentralização da prestação dos serviços socioassistenciais.

Até o final da década de 1990, as normativas federais demandavam aos estados a participação no cofinanciamento da assistência social e a coordenação do processo de transferência gradativa da execução da política aos municípios, fase também chamada de estadualização (LIMA, 2002). Pensando sobre a construção do campo de atuação da gestão estadual, parte de nosso esforço consiste em analisar o fato de o apoio aos municípios ser a função prioritária delegada aos estados<sup>2</sup>. A literatura aponta com clareza a atuação do governo federal na indução dos municípios à adesão à política nacional e, posteriormente, ao Sistema Único de Assistência Social (BICHIR, 2011; 2016a; 2016b; CUNHA; SÁTYRO, 2018). Comparativamente, como se desenvolveu a relação do governo federal com os estados? Assim como ocorreu com a gestão municipal, pode-se falar que o governo federal, via normativas e estratégias de indução, fortaleceu a gestão estadual para o exercício de suas atribuições?

A política não ocorre num vazio institucional. A análise da construção do campo e, conseqüentemente, da publicação das normativas federais, das pactuações realizadas entre os gestores da assistência social, da criação de estruturas administrativas e da ordenação das relações intergovernamentais devem levar em conta o contexto dentro do qual decisões são tomadas. Os anos 1993 e 2012 compreendem o período de promulgação de importantes normativas da assistência social que culminaram na criação do SUAS. Embora muito

---

<sup>2</sup> Convém destacar que não estamos afirmando que os estados exerçam um papel menor. O apoio técnico e financeiro aos municípios abarca uma gama enorme de tarefas, não se tratando de algo trivial. Gostaríamos apenas de salientar o fato de o governo federal ter apresentado como meta principal a utilização de mecanismos de indução à ação municipal.

importantes, as regulamentações sozinhas não determinaram o resultado final: a ação dos presidentes foi fundamental para a concretização de projetos políticos orientadores da política social de cada governo (SÁTYRO; CUNHA, 2014).

Isto posto, o capítulo se divide em três partes. A primeira trata do período inaugural da assistência social como política pública, enfatizando a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o desenho das relações intergovernamentais instituído para a área. A segunda parte apresenta as normativas federais da área até 2002, uma análise documental que visa identificar as funções atribuídas aos estados no período anterior ao Sistema Único de Assistência Social. Por fim, o mesmo exercício é realizado no contexto de mudança de concepção da política e de construção do SUAS.

## 2.1 ASSISTÊNCIA SOCIAL: DE CARIDADE À POLÍTICA PÚBLICA

Não era possível falar da assistência social como uma prestação de serviços públicos estatais nacionalmente articulada até a promulgação da Constituição Federal de 1988 e das leis infraconstitucionais. À época, o aparato estatal dessa política eram a Secretaria de Assistência Social e a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA)<sup>3</sup>, estruturas do Ministério da Previdência e Assistência Social<sup>4</sup>. As entidades filantrópicas, especialmente as católicas, ocupavam um espaço importante naquela configuração, reforçando práticas caritativas e clientelistas. A CF/88 redefine a assistência social no Brasil, que, como política pública, passa a integrar a Seguridade Social, juntamente com a Previdência Social e a Saúde. Essa perspectiva a coloca como direito do cidadão a ser assegurado pelo Estado. Trata-se de uma política não contributiva, que deve prover os mínimos sociais através de um conjunto integrado de ações para garantir o atendimento a quem dela necessitar. Ainda institui o Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>5</sup>, auxílio a idosos e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza independente de contribuição.

Cabe notar que a Carta Magna estabelece a descentralização política e administrativa e a participação social como princípios que sustentam a assistência social. Dentro de um contexto federativo, essa nova função do Estado faz com que seja necessária a coordenação

---

<sup>3</sup> A LBA foi criada em 1942 com o objetivo inicial de atender as famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial. Em 1969, transforma-se em fundação e passa a ser vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, com representação nos 26 estados e no DF. Também deve ser destacada a ação da FUNABEM, órgão criado em 1964 responsável pela política nacional de bem-estar do menor.

<sup>4</sup> Criado em 1977. Foi substituído, em 1989, pelo Ministério do Bem-Estar Social (MBES).

<sup>5</sup> Regulamentado em 1996 e implementado no ano seguinte.

entre os entes governamentais para que se garanta uma provisão igualitária de benefícios e serviços de assistência social em todo o território nacional. Trata-se de um momento de mudanças substantivas no federalismo brasileiro: desde então, a União, por meio do Executivo nacional, assumiu o papel de formulação da política de assistência social, de coordenação e de normatização para sua implementação. De um lado, utilizando-se da legislação e de transferência de recursos para induzir o comportamento dos entes subnacionais e, por outro, instituindo políticas de transferência direta de renda aos cidadãos (SÁTYRO; CUNHA, 2014; SOARES; CUNHA, 2016; ZANETTI, 2016). Quanto ao ordenamento da relação entre os entes federativos, além da primazia de coordenação, normatização e financiamento dada ao governo federal, é notório o destaque atribuído aos municípios na execução da política, o que motiva a investigação quanto à contribuição dos estados para o desenvolvimento da política, bem como para o cumprimento das metas nacionais.

Desde antes da inserção da assistência social na CF/88 foram intensas as disputas em torno do projeto político para a área, da qual fizeram parte diferentes atores da comunidade política (BICHIR, 2011; 2016a; SÁTYRO; CUNHA, 2014; SOARES; CUNHA, 2016)<sup>6</sup>. Nesse embate, “a articulação entre atores oriundos do Legislativo, da burocracia e da sociedade foi determinante para conseguir o apoio social necessário para a aprovação da lei orgânica [de assistência social]” (SÁTYRO; CUNHA, 2014, p.13). Acalmados os ânimos, em 1993 é instituída a primeira legislação infraconstitucional da área, cabendo ainda ressaltar que o próprio Poder Executivo se posicionava contrariamente ao projeto então aprovado (SÁTYRO; CUNHA, 2014).

### **2.1.1 A construção das relações intergovernamentais na política de assistência social: o binômio União e municípios**

A análise das normativas federais sobre a assistência social realizada a seguir deixa claro o predomínio da atuação do governo federal no desenvolvimento dessa política, cujo reconhecimento como dever do Estado e direito do cidadão contou fortemente com a pressão exercida pela comunidade política que gravita em torno da questão social. A importância da sociedade civil na história dessa política é inegável, mas cabe destacar que a mudança de paradigma ocorreu de fato no governo Lula (PALOTTI; COSTA, 2011; BICHIR, 2011, 2016; SÁTYRO; CUNHA, 2014; SILVA, 2015; SOARES; CUNHA, 2016; ZANETTI, 2016),

---

<sup>6</sup> Composta por membros da academia, organizações de classe, organizações não governamentais prestadoras de serviços e de associações de representantes dos segmentos tradicionalmente atendidos pela assistência social.

reforçando a ideia de que o desenho institucional de uma política não é um fim em si mesmo. O estudo da “política de uma política pública”<sup>7</sup> demanda considerar uma conjunção de fatores que vão desde o legado à interação entre atores relevantes, sendo o tipo de política também determinante da arena decisória (LOWI, 1964).

A construção da política de assistência social culminou na adoção de um sistema nacional, instrumento utilizado pelo governo central para efetivação de sua descentralização. O resultado dessa estratégia acabou sendo a municipalização. Houve a utilização de mecanismos de indução pelo governo federal para fomentar a adesão dos níveis subnacionais à política nacional, distinguindo-se entre estados e municípios. Como apontam Palotti e Costa (2011), a descentralização no campo da assistência social lidou com desafios concomitantes: a legitimação e institucionalização de um campo de responsabilidade do estado e a necessidade de coordenação da ação entre os níveis de governo. A garantia de parâmetros mínimos na oferta de benefícios e serviços traduziu-se no foco dado aos municípios, lócus da execução da política de assistência social. Objetivo que se materializou com barganhas federativas (ARRETICHE, 2000; PALOTTI; COSTA, 2011), “com a criação de incentivos diretos e indiretos de adesão e de pactuação dos municípios a metas nacionais que não necessariamente eram as suas, bem como os efeitos desses incentivos na construção de uma burocracia própria” (SÁTYRO; CUNHA, 2018, p.3).

Estudos recentes sobre o desenvolvimento de capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda ou serviços socioassistenciais indicam o crescente esforço do governo federal no fortalecimento da gestão municipal (BICHIR, 2011, 2016a, 2016b; SÁTYRO; CUNHA, 2018). É muito interessante ressaltar que a capacidade de transformação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) não deve ser caracterizada como uma mera intervenção do tipo “*top-down*”<sup>8</sup>: o governo federal tomou para si a responsabilidade de coordenação e normatização da política, mas a mudança só foi possível devido à promoção da interação e pactuação entre os entes no espaço da Comissão Intergestores Tripartite, bem como das discussões ocorridas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instância participativa que, diferentemente da comissão intergestores, possui autoridade normativa.

---

<sup>7</sup> Em “A política da política de saúde no Brasil”, Marta Arretche afirma que após a aprovação do SUS, sua implementação migrou do Parlamento para o Executivo e, como consequência, houve uma intensa disputa pelo conteúdo das normativas posteriores.

<sup>8</sup> Uma abordagem desse tipo advoga que a eficácia da implementação de uma política pública demanda uma “cadeia de comando” com capacidade de coordenar e controlar o processo (Cf. ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise de políticas públicas. Sociologia, Problemas e Práticas, nº 83, 2017).

Em trabalhos recentes, Bichir (2011; 2016a; 2016b) busca compreender o processo de implementação do Programa Bolsa Família (PBF), que é afetado não apenas pelo desenho institucional da política, definido pelo governo federal, como por diferentes capacidades institucionais a serem desenvolvidas em plano local. A autora identifica processos iniciados no nível federal tanto para a operação da transferência condicionada de renda quanto para a consolidação da política de assistência social apontando a importância de as regras da assistência social serem construídas de modo negociado e pactuado com estados, municípios e sociedade civil, destacando a atuação do CNAS e da CIT (BICHIR 2016a). Segundo Lavalle e Barone (2015 apud BICHIR, 2016a), a expansão dos conselhos municipais de assistência pode ser inserida como um efeito da indução federal para a construção de um sistema nacional da política. Em outra análise, Bichir (2016b) foca especificamente no CadÚnico e nos repasses realizados via Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios (IGD-M), contribuindo para o entendimento acerca dos constrangimentos colocados pelas normativas federais à implementação do Bolsa Família nos municípios. Tendo sido essa escolha do governo federal tão importante para o fortalecimento da gestão municipal, a autora afirma que os estados não têm cumprido sua função de apoio técnico aos municípios por falta de instrumentos de indução das ações voltadas para o PBF promovidas pelo nível de governo mais abrangente, o que veio a ocorrer somente em 2010 com a instituição do Índice de Gestão Descentralizada dos Estados (IGD-E), quatro anos depois do IGD-M (BICHIR, 2016b).

A análise de Sátyro e Cunha (2018) sobre a capacidade transformativa do governo federal em moldar mudanças estruturais nos municípios chega à mesma conclusão de Bichir (2011; 2016a; 2016b) sobre a influência das normativas federais para o sucesso de implementação da política de assistência social no nível local. Através de um estudo de leis, decretos e resoluções da CIT e do CNAS, Sátyro e Cunha (2018) procuram por elos causais existentes entre a publicação desses documentos e a construção da estrutura burocrática e dos equipamentos públicos para a oferta dos serviços nos municípios. Para as autoras, desde sua criação, o MDS se utilizou de suas prerrogativas para instaurar as transformações que pretendia, tanto no campo da transferência de renda, que contou com a adesão de 4.991 (89,7%) dos municípios entre julho e dezembro de 2005, restando apenas 25 para assinarem o Termo de Adesão do PBF em 2007 (SÁTYRO; CUNHA, 2018, p.15); quanto na prestação de serviços, setor influenciado pela publicação da NOB-RH (Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social), “que evidencia a consciência de que a construção do SUAS precisava de RH no âmbito local” (SÁTYRO; CUNHA, 2018, p. 17) e da

NOB-SUAS, que ordenou os critérios de partilha e as novas modalidades de gestão municipal, inserindo não apenas incentivos positivos como também regras de transição para adequação às novas normas. É interessante notar que antes de 2004, ou seja, da criação do MDS, não havia equipamentos públicos destinados exclusivamente à prestação de serviços socioassistenciais nem, conseqüentemente, recursos humanos para a execução das tarefas necessárias. Sobre esse aspecto, as autoras assumem o impacto direto da norma destinada aos recursos humanos à contratação de pessoal: nos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), por exemplo, o número de trabalhadores cresceu cerca de 290% entre 2007 e 2013 (SÁTYRO; CUNHA, 2018).

Essas análises enriquecem a literatura acerca da construção da assistência social no nível municipal e se destacam por irem além do estudo específico do campo normativo da área, focando a operacionalização da política. A partir delas, concluímos que a institucionalização da assistência social no âmbito nacional apresentou efeitos diretos na institucionalização dessa política no âmbito municipal. Esse capítulo é um passo importante para entendermos o porquê de os estados terem tido um papel tão distinto na descentralização da assistência social, assim como para qualificarmos a “ausência” da gestão estadual em relação a esse processo, constatação presente nas análises sobre a assistência social no Brasil cuja discussão se centra, grande parte das vezes, na participação no cofinanciamento.

Na literatura, a função dos estados é sempre apresentada como a de apoio técnico e financeiro aos municípios, não havendo uma discussão mais aprofundada sobre o cumprimento de suas responsabilidades. Introduzimos uma perspectiva crítica: se o desenvolvimento da assistência social nos municípios dependeu da capacidade transformativa da União, por que não analisar os estados a partir da mesma lógica? Os governos estaduais têm autonomia para definir as questões que entram na agenda política, mas, ao mesmo tempo, estamos falando de uma área que ganhou força institucional apenas em 2005, cuja adoção do sistema se deu em um contexto onde o modelo das relações intergovernamentais já estava estabelecido desde a CF/88. Enfocando a assistência social, não há como dissociar as metas estabelecidas nacionalmente da explicação de seus resultados nos governos subnacionais.

A análise das atribuições imputadas aos estados nas normativas federais que seguem a CF/88 busca delimitar o que de fato se configurou como responsabilidade desse nível de governo. Objetivamos também delimitar os momentos em que claramente o governo federal fez uso de sua capacidade transformativa, estabelecendo contrapartidas a serem realizadas pelos órgãos gestores estaduais em troca de apoio financeiro, técnico ou institucional. Tendo

estabelecido tais questões, partimos para a análise empírica para verificar se a capacidade transformativa da União, tão claramente identificada na relação com os municípios, produziu efeito (e de que tipo) na atuação das gestões estaduais.

A seção a seguir apresenta a análise das normativas federais. Em 1993, é aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social, que regulamenta o texto constitucional e serve de base para a legislação posterior. São expedidas outras normativas no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que, apesar de não inserirem a assistência social na agenda de governo, informam sobre a conformação da atribuição de cada ente federativo. Embora a proposta do SUAS seja o aprimoramento da gestão da política, as inovações trazidas por esse sistema, em se tratando das atribuições da gestão estadual, fizeram parte de um processo gradual: parte do papel imputado aos estados na forma de “funções essenciais” na NOB-RH/SUAS foi concebida nas normativas da década de 1990.

## 2.2 A ATRIBUIÇÃO DA GESTÃO ESTADUAL NO PERÍODO ANTERIOR AO SUAS

A aprovação da LOAS, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, ocorreu no rápido mandato do presidente Itamar Franco (1993 – 1994). Visando regulamentar os artigos 203 e 204<sup>9</sup> da Constituição, essa legislação proporcionou contornos mais nítidos à política de assistência social. Tendo em vista o legado de ausência de investimento estatal nessa área, o documento reforça a importância da participação social, da descentralização político-administrativa e da definição das competências das três esferas de governo na provisão da política de acordo com o princípio de comando único<sup>10</sup>.

A LOAS materializa a luta pela consolidação da assistência social enquanto política pública. Sendo o primeiro marco regulatório exclusivo da área, não é de se esperar um nível grande de detalhamento nem que resolva todos os embates existentes entre políticos, trabalhadores e estudiosos da assistência social. Tamanho o esforço para a concepção e organização da política que a Norma Operacional Básica 1 (NOB 1), que disciplina a assistência social é aprovada somente em 1997. Achorne (2013), ao analisar comparativamente as normativas nacionais após os 20 de anos de promulgação da LOAS, identifica redações preliminares não aprovadas de textos que buscavam instituir uma política nacional de

---

<sup>9</sup> Artigos que explicitam o objetivo e as diretrizes da política de assistência social.

<sup>10</sup> A unidade de comando na gestão da política pública de assistência social deve ser feita em sua totalidade sob responsabilidade de um único órgão gestor, na respectiva esfera de governo, abrangendo a gestão dos serviços, programas, benefícios, do financiamento e a coordenação dos trabalhadores. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/o-comando-unico-na-assistencia-social/>>. Acesso em: 14 set. 2017.

assistência social em 1994 e 1997, reforçando a trajetória de lutas e conquistas da área (SPOSATI et al, 1989; SÁTYRO; CUNHA, 2014).

O novo reordenamento das relações intergovernamentais (RIGs) lançado pela CF/88 é reforçado por essa norma. Quanto às atribuições de cada ente, fica estabelecido que a articulação governamental cabe ao governo central, que executa a tarefa de coordenação e normatização. Aos municípios, competem as tarefas de execução de projetos e prestação de serviços. O artigo 13 regulamenta as funções dos estados, sendo de responsabilidade desses:

- a) destinação de recursos financeiros aos municípios, a título de participação no custeio do pagamento aos auxílios natalidade e funeral; b) o apoio técnico e financeiro aos serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza em âmbito regional ou local; c) o atendimento junto aos municípios de ações assistenciais de caráter emergencial; d) o apoio técnico e financeiro às ações e aos consórcios municipais; e e) a prestação de serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços (BRASIL, 1993, pp. 23-24).

Outro importante aspecto que impacta o relacionamento entre os entes é tratado no art. 30<sup>11</sup> dessa lei, segundo o qual municípios, estados e distrito federal devem instituir e colocar em atividade conselhos, fundos e planos de assistência social como condição de repasse. Sendo a existência de recursos um tema sensível à provisão de políticas públicas, os estados cumprem esse artigo quase que prontamente: entre 1995 e 1996, todas as unidades federativas criam seus respectivos conselhos, planos e fundos de assistência social.

Esse primeiro marco regulatório da assistência social após a CF/88 atribuiu um papel secundário aos estados. Exceto a necessidade de organização da estrutura institucional como requisito para transferências de recursos da gestão federal para a estadual, todas as responsabilidades expressas pelo artigo 13 diziam respeito ao estado assessorando a construção da política de assistência social nos municípios. A mudança ocorrida nesse período não abriu caminho direto para a institucionalização da política de assistência social. A regulamentação das disposições constitucionais foi possível devido à pressão de grupos sociais e políticos, bem como das próprias obrigações impostas pela CF/88 (SÁTYRO; CUNHA, 2014). Resultado, portanto, de um embate contra as forças conservadoras da época, a LOAS é o ponto de referência para implementação da política (SÁTYRO; CUNHA, 2014).

Em um contexto de reordenamento institucional, o governo FHC (1995 – 2002) extingue o Ministério do Bem-Estar Social (MBES) e a LBA, criando o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e vinculando a ele a Secretaria de Assistência Social

---

<sup>11</sup> Citado em praticamente toda normativa que regulamenta a política a partir de então.

(SAS). O carro-chefe de seu governo é o Programa Comunidade Solidária, presidido pela primeira dama e vinculado à Presidência da República. O programa, que tinha o propósito de combater situações de extrema pobreza, era regido pela perspectiva privada na oferta de serviços sociais de assistência social. Em termos de organização do Estado, causa estranhamento o fato de a principal ação na área não estar lotada na SAS/MPAS, o que coloca a institucionalização iniciada no âmbito ministerial em segundo plano (SÁTYRO; CUNHA, 2014).

Ainda assim, em 1996, é criado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)<sup>12</sup> e se regulamenta o BPC, implementado no ano seguinte, conforme previsto na LOAS. No primeiro mandato FHC são promulgadas a NOB 1, Resolução nº 204 do CNAS, de 4 de dezembro de 1997; a Política Nacional de Assistência Social e a NOB 2, ambas pela Resolução nº 207 do CNAS, de 16 de dezembro de 1998. Em 1999, quando reeleito, FHC confere status ministerial à SAS ao torná-la Secretaria Estadual de Assistência Social (SEAS), passando a ser responsável pela implementação da PNAS. No mesmo ano, republica-se a NOB 2.

No entanto, essas mudanças legais não se traduziram em avanços institucionais, uma vez que FHC mantém a primazia do combate à pobreza na parceria entre Estado e sociedade civil em seu segundo mandato (SÁTYRO; CUNHA, 2014; SOARES; CUNHA, 2016). Como novidade, são criados o CadÚnico (Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001), instrumento de identificação socioeconômica das famílias de baixa renda utilizado para seleção de beneficiários<sup>13</sup>, e programas de transferência de renda direta aos cidadãos: o Bolsa Escola, pelo Ministério da Educação, e o Bolsa-Alimentação, pelo Ministério da Saúde em 2001; e o Auxílio-Gás, pelo Ministério das Minas e Energia em 2002. Sendo geridos por diferentes estruturas, os benefícios eram distribuídos de forma independente. Com o tempo, percebeu-se a necessidade de unificação desses programas, mudança concluída na gestão do governo Lula (YAZBEK, 2012 apud SOARES; CUNHA, 2016). Ainda que essa gestão tenha promovido inovações, trata-se de um contexto de baixa regulação e coordenação estatal. A assistência social é reconhecida como política pública ao se criar estruturas administrativas e burocráticas, “as bases institucionais da política” (SÁTYRO; CUNHA, 2014, p.18), mas as ações do governo permanecem desarticuladas (SÁTYRO; CUNHA, 2014; SOARES; CUNHA, 2016).

---

<sup>12</sup> Em 2006, visando aprimorar a gestão dos programas de transferência de renda, o PETI é integrado do Programa Bolsa Família (PBF).

<sup>13</sup> É atualizado pelo Decreto nº 6.135 de 26 de junho de 2007, passando a integrar os programas sociais do governo federal voltados ao atendimento desse público. É gerido pelo governo federal e os municípios são os responsáveis pelo cadastramento das famílias.

Visando compreender as regras das RIGs, é possível identificar que a NOB 1 apresenta um enfoque municipalista ao nomear as competências dos entes federados, definir os níveis de gestão, a operacionalização e os requisitos para o cofinanciamento da política. A análise de seu conteúdo demonstra que se trata de um reforço já indicado pela LOAS. Como novidade, prevê dois níveis de gestão, municipal e estadual, sendo a definição de instrumentos de mensuração e de mecanismos de repasse de recursos atribuída à SAS/MPAS. Além da tentativa de organizar a área com grande foco na atuação dos conselhos e com os critérios de transferência de recursos, A NOB 1 sugere a criação de Comissão Tripartite nas três esferas de governo<sup>14</sup>. De caráter consultivo, essas instâncias apresentam como função o acompanhamento e avaliação da gestão da política, participação na discussão de transferências de critérios de transferência de recursos e na definição de estratégias para ampliação de recursos, além de critérios para o estabelecimento de prioridades de ações na assistência social (BRASIL, 1997).

Quanto ao papel da gestão estadual, inicia-se a tentativa de descentralização da política, com os estados assumindo seu reordenamento institucional para, gradualmente, transferirem a execução direta dos serviços aos municípios, a chamada estadualização (LIMA, 2002). Tendo em vista que o foco das primeiras normativas é a organização da política e a municipalização da prestação de serviços, a tarefa principal dos estados é o apoio técnico e financeiro aos municípios para realização dessa transição.

A primeira Política Nacional de Assistência Social é aprovada no ano seguinte à norma operacional. Segundo a apresentação desse documento, ele se configura como um instrumento de gestão para operacionalização dos pressupostos da CF/88 e das regulamentações da LOAS. Assim como os anteriores, reforça a descentralização político-administrativa, com ênfase na municipalização, e o controle social. Contudo, cabe destacar que a PNAS 98 propõe uma mudança conceitual, segundo a qual os destinatários da política saem da condição de “assistidos” para “cidadãos de direitos”. Ainda que não ocorra na prática, o texto adota uma perspectiva sistêmica, assinalando como estratégia o desenvolvimento de um Sistema Nacional de Assistência que inclua desde informações sobre programas, serviços e projetos a um Programa Nacional de Capacitação de Recursos Humanos na Assistência Social.

Grande parte do documento trata do diagnóstico da situação brasileira em relação a questões ligadas à renda e pobreza, escolaridade, gênero, criança e adolescente e aspectos demográficos, como a distribuição urbano-rural e o envelhecimento da população. Ainda elenca

---

<sup>14</sup> Ainda não havia distinção atual entre “tripartite” e “bipartite” e, como bem salienta Alchorne (2013), não se utilizou a nomenclatura “intergestora” quando da criação dessa instância.

os programas de destaque executados pela SAS/MPAS. A apresentação desse contexto serve para colocar em evidência a indicação de que as mudanças necessárias para a desigualdade brasileira não se esgotam apenas na ação do governo federal, sendo preciso contar com os três poderes, os outros níveis de governo, a sociedade civil e suas organizações sociais, as quais contam com a colaboração de “empresas, universidades, *igrejas* e sindicatos” (BRASIL, 1999a, p.39 – grifo nosso).

Na primeira PNAS, a única mudança, melhor dizendo, inclusão, quanto à competência do nível estadual diz respeito à execução de atividades conjuntas com outras políticas públicas. Publicada juntamente com essa normativa, a NOB 2, tal como a anterior, delinea os procedimentos a serem tomados para a implementação da política. Essa norma reconhece a importância dos marcos legais anteriores, mas sugere que a plena operacionalização da LOAS demanda um esforço maior e, para isso, são colocados mecanismos de transição para a consolidação de uma política pública de fato. Em termos de institucionalização, recebe destaque a mudança proposta quanto à transferência de recursos entre os fundos, buscando a substituição do critério baseado na série histórica de despesas<sup>15</sup> até então vigente. Para fins de adequação aos novos requisitos, uma nova resolução da CNAS (nº 53 de 4 de março de 1999) estende os prazos anteriormente previstos.

Para além das tarefas de elaboração de Plano e Política estaduais, de coordenação, apoio técnico e financeiro, custeio de benefícios eventuais e da prestação de serviços que extrapolem o nível municipal, contidas na PNAS 98, a NOB insere como competência do órgão gestor estadual:

a) proposições de critérios para transferência aos municípios de recursos oriundos do Tesouro Nacional; b) gestão de redes de assistência social localizadas em municípios que ainda não se habilitaram para a gestão municipal; c) 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; d) elaboração do Relatório de Gestão; e) acompanhamento e avaliação do BPC; f) formalização e instalação de Comissões Intergestoras Bipartite, a partir da indicação dos representantes dos municípios; g) definição da relação de entidades prestadoras de serviços e dos instrumentos legais a serem utilizados; e h) controle e fiscalização dos serviços prestados por todas as entidades na área da educação, da saúde e da assistência social, cujos recursos são oriundos das imunidades e renúncias fiscais por parte do governo, conforme leis nº 8.812/91 e nº 9.732/98 e suas regulamentações (BRASIL, 1999b, pp. 23-24).

---

<sup>15</sup> Segundo o documento, a série histórica diz respeito ao montante que já vinha sendo aplicado anualmente no pagamento de serviços assistenciais.

A PNAS 98 avalia positivamente a efetividade das instâncias intergestoras criadas no âmbito de outras políticas públicas e propõe a organização dessas comissões para a assistência social. As agora denominadas Comissões Intergestoras Tripartite, no nível federal, e Bipartite, no nível estadual, ganham espaço na NOB 2, que detalha sua atribuição de pactuar e negociar sobre os aspectos operacionais da gestão do sistema de assistência social. Dentre as competências dessas instâncias que interferem na atuação dos estados, podem ser citadas a habilitação e desabilitação no que diz respeito à condição de gestão estadual (no caso da CIT) e a discussão sobre os critérios de partilha de recursos. Reforça-se, portanto, a importância da análise das resoluções expedidas por essas instâncias para averiguar a implementação do modelo proposto para a política de assistência social.

Conforme já trazido pela NOB 1, a partir de 1998, a SAS/MPAS seria responsável pelo delineamento da habilitação aos níveis de gestão estadual e municipal. A NOB 2 reforça esse aspecto, especialmente no que tange à transferência direta entre os fundos nacional e estaduais para cobrir as despesas referentes à manutenção de serviços assistenciais localizados em municípios que ainda não se habilitaram em gestão municipal e daqueles que, por sua complexidade e especialidade, extrapolam o nível local. Desde que atendessem aos princípios registrados nessa normativa, bem como aos do Plano Estadual aprovado pelo Conselho, os estados teriam autonomia para a gestão desses recursos. Os requisitos para habilitação em gestão estadual ou municipal continuam aqueles contidos no art. 30 da LOAS: o estabelecimento em lei e comprovação de funcionamento de conselhos, fundos e planos de assistência social. O processo de habilitação da gestão estadual é de responsabilidade da CIT, impactando diretamente a descentralização dessa política.

Esse documento também determina condições para transição tendo em vista que a institucionalização da política não ocorre de uma hora para outra. A partir de 1999, ano seguinte à publicação dessa NOB, a transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para estados, Distrito Federal (DF) e municípios ocorreria mediante comprovação orçamentária de recursos próprios destinados à assistência social alocados em seus respectivos fundos. Nesse período, percebe-se um forte incentivo à descentralização da política de assistência social: ao mesmo tempo em que as normativas promulgadas no final da década de 1990 objetivam tornar as relações intergovernamentais mais claras, elas buscam promover autonomia entre os entes federativos. Pela análise dos documentos, é possível perceber estratégias de indução financeira do governo federal para execução de serviços e reordenamento

institucional. Ainda, a exigência de apresentação de um relatório de gestão visa mais controle sobre a ação dos entes federativos.

Embora as normativas expedidas pelo governo FHC não indiquem alteração significativa na estrutura da política de assistência social (DRAIBE, 2003 apud SÁTYRO; CUNHA, 2014), elas estabelecem a maneira pela qual as RIGs devem se organizar buscando o desenvolvimento da área. Mais especificamente, a estadualização é tida como um passo necessário à municipalização da assistência social, processo estabelecido como meta oficial do governo federal (LIMA, 2002). Segundo Histórico (2000), o governo passou a negociar essa transição com os governadores de cada estado, sendo que eles assumiram todos os serviços de ação continuada a partir de 1996. Como forma de indução, os prédios onde funcionavam as Superintendências Estaduais da extinta LBA foram transferidos às administrações estaduais, que deveriam também abrigar os conselhos dos direitos das áreas afins. O documento conclui que essa estratégia do governo federal tornou possível a efetivação “do compromisso de criar os instrumentos previstos na LOAS: Conselhos, Fundos e elaboração dos Planos de Assistência Social” (HISTÓRICO, 2000, p.8).

Durante a primeira década de LOAS, as resoluções expedidas pela CIT que impactaram os estados envolviam três temas: a flexibilização de prazos para adequação à NOB 1, a documentação necessária para habilitação em gestão estadual e o processo de concessão a pedidos de habilitação. Certamente, trata-se de um período em que as administrações estaduais e municipais buscavam se enquadrar nos critérios estabelecidos, o que justifica a flexibilidade nesse momento de aprendizado organizacional. Comprovando o grande esforço descentralizador que buscava cumprir a demanda da CF/88 e da LOAS, as resoluções da CIT também informam sobre o processo de habilitação dos estados e de suas posteriores renovações: os que não foram aprovados imediatamente, tinham ou habilitação provisória ou habilitação com ressalvas, com estipulação de prazo para apresentar a documentação necessária. Em 1999, foram 10 estados aprovados com ressalva; em 2001, 20 estados renovaram a habilitação em caráter provisório (com data de término definida); e, em 2002, 8 estados obtiveram aprovação da CIT com pendências a serem resolvidas. Os dados mostram que os estados, mesmo sem comprovarem a existência de estruturas para assumirem a gestão estadual, foram forçados a assumir tal responsabilidade. A ausência de critérios rígidos para a habilitação dos estados demonstra não somente falta de planejamento como reforça a manutenção de práticas cartoriais, ou seja, o procedimento de verificar documentos que comprovem a existência de tal instituição, o que difere de seu real funcionamento. Quanto às outras normativas analisadas, tem-se que a

única Instrução Normativa que interfere no âmbito estadual foi publicada em 1999 e tratava justamente da regulamentação dos conteúdos, instrumentos e fluxos do processo de habilitação dos estados à condição de gestão estabelecida pela NOB 1. Nenhuma das Portarias Ministeriais expedida entre 1999 e 2003 interferiram na relação entre os entes ou reforçaram alguma atribuição dos estados.

Em um contexto de novo ordenamento das RIGs, cuja principal demanda era a ação conjunta em prol da municipalização da política, o fato de as gestões municipais serem frágeis tornava mandatário o desenvolvimento institucional dos estados. Embora o projeto para a gestão estadual continuasse sendo o apoio técnico e financeiro aos municípios, o governo federal se utilizou do mecanismo de aprovação, parcial ou total, da habilitação em gestão. Inseridos nessa perspectiva sistêmica, ainda que embrionária, os estados receberam apoio financeiro e institucional da União para que se encarregassem provisoriamente da execução dos serviços assistenciais, bem como auxiliassem permanentemente o desenvolvimento da capacidade administrativa dos municípios.

A PNAS e as NOBs foram apresentadas com tamanho nível de detalhamento porque nosso objetivo é mostrar como a gestão estadual foi inserida no desenvolvimento da política. Contudo, o estabelecimento de regras não significa necessariamente avanço institucional. No final da década de 1990, ainda era forte a perspectiva privada na oferta dos serviços, não havendo articulação entre as ações promovidas: tinham-se programas de transferência de renda dispersos em vários ministérios; a principal ação de governo, o Programa Comunidade Solidária, não apenas era executado fora da secretaria da área, como reforçava a prática de primeiro damismo; e, com menos força, tentou-se implementar a LOAS a partir do órgão responsável pela gestão da política (SÁTYRO; CUNHA, 2014; SOARES; CUNHA, 2016). Apesar de soar como volumosa, tais ações não foram vistas pela comunidade política como de grande contribuição para a institucionalização da assistência social (SÁTYRO, CUNHA, 2014).

A comparação entre as agendas políticas propostas para as áreas desse governo e do seguinte demonstra que, de fato, somente na década de 2000 promoveu-se o fortalecimento das estruturas institucionais que organizam a política. No governo Lula, marcado pela criação do SUAS, pode-se dizer sobre investimento na institucionalização dessa política pública. Em se falando dos estados, serão expedidas normativas que visam o aprimoramento da gestão, com destaque para o investimento na estrutura burocrática dessa área.

### 2.3 A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Já tendo sido dito que decisões políticas não ocorrem num vazio institucional, é dado destaque ao governo Lula (2003 – 2010) pelo fato de a assistência social fazer parte do projeto político dos programas de governo do PT desde 1989 (SÁTYRO; CUNHA, 2014). Ainda que o contexto seja propício à entrada da política de assistência social na agenda de governo, trata-se de um momento de reordenação e aprendizado institucional. Segundo Sátyro e Cunha (2014), o primeiro ano desse governo é marcado pela falta de clareza em relação às diretrizes para a criação das estruturas organizacionais: o MPAS foi desmembrado para o surgimento do Ministério da Assistência Social (MAS) e do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), que engendrou o Programa Fome Zero. Tendo sido muito criticado, esse programa foi abandonado ainda em 2003. No mesmo ano, surgiu o Programa Bolsa Família (PBF), programa de transferência condicionada de renda que unificou os programas de transferência de renda anteriormente existentes<sup>16</sup>.

Por manterem as ações socioassistenciais superpostas, ignorando o princípio de comando único, o MAS e o MESA são substituídos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2004 (SÁTYRO; CUNHA, 2014). Tornando a estrutura institucional mais complexa e, conseqüentemente, investindo no aparato burocrático federal da política de assistência social, o MDS é composto pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), responsável pela gestão da PNAS e do SUAS; pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), responsável pelo PBF; pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), pela Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP) e pela Secretaria de Avaliação da Gestão da Informação (SAGI).

Tal configuração fortalece o Estado como principal responsável pela provisão da política de assistência social, destacando-se como indutor da adesão dos estados e municípios à política nacional e impactando positivamente a organização da prestação de serviços (ZANETTI, 2016). O novo marco regulatório da política de assistência social surge com a promulgação da nova Política Nacional de Assistência Social, pela Resolução nº 145 da CNAS, de 15 de outubro de 2004. Fruto de construção coletiva, realizado a partir de reuniões descentralizadas e ampliadas do próprio conselho, seu texto busca operacionalizar as

---

<sup>16</sup> Cabe mencionar que além do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás citados anteriormente, há sete meses, o governo Lula havia criado o Cartão-Alimentação (SÁTYRO; CUNHA, 2014).

deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003 e se compromete às diretrizes da LOAS. A PNAS 2004 introduz uma análise situacional da realidade brasileira a fim de que se mapeie a incidência da pobreza e da vulnerabilidade. No momento em que a LOAS completa quase 11 anos, é realizada também uma breve retrospectiva sobre a construção da política de assistência social, com ênfase no investimento financeiro na área, especificando a atuação da União, estados e municípios<sup>17</sup>. Ainda, o texto da nova PNAS aponta para a necessidade de uma NOB que operacionalize uma política para os trabalhadores públicos e privados e conselheiros do setor. O mesmo ocorre em relação à criação de um sistema de informação, monitoramento e avaliação da política: construção com o esforço dos três níveis de governo surge como prioridade. Cabe ressaltar que se trata de uma normativa que se preocupa mais em delimitar uma nova concepção da assistência social como política pública e fomentar a ação conjunta em prol da implementação do sistema do que traçar atribuições específicas dos entes federativos.

O conteúdo das normativas federais expedidas a partir de 2004 muda a concepção da assistência, sendo essa nova perspectiva responsável pela institucionalização da política de assistência social: os usuários da política passam a ser os cidadãos expostos aos riscos, o redesenho da política deve assegurar a Proteção Social Básica (PSB)<sup>18</sup> e a Proteção Social Especial (PSE)<sup>19</sup>, tendo a família como centro e buscando garantir segurança de sobrevivência, acolhida e de convívio ou vivência familiar (BRASIL, 2004). A partir desse momento, é prevista a criação de equipamentos públicos responsáveis pela oferta dos serviços à população e articulação em rede: os CRAS, que ofertam serviços de PSB, e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), que ofertam serviços de PSE de média complexidade. Asilos, casas de passagem, albergues e casar-lar são exemplos de instituições responsáveis pelos serviços PSE de alta complexidade.

Inspirado pela experiência do Sistema Único de Saúde (SUS), é criado o Sistema Único de Assistência Social, através da Resolução nº 130 do CNAS, de 15 de julho de 2005. Trata-se de passos significativos na articulação conjunta de iniciativas de enfrentamento à pobreza e à desigualdade (YAZBEK, 2012 apud SOARES; CUNHA, 2016; PALOTTI;

---

<sup>17</sup> A PNAS 2004 cita como referência a pesquisa LOAS+10, realizada pelo Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade Social e Trabalho da Universidade de Brasília (GESST/SER/UnB), coordenado pela Profa. Dra. Ivanete Boschetti.

<sup>18</sup> Concentram esforços no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários a fim de prevenir situações de risco (BRASIL, 2005).

<sup>19</sup> Provê atenção a família e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados (BRASIL, 2005).

COSTA, 2011). A NOB/SUAS 2005 reforça a primazia da responsabilidade estatal na provisão da assistência social, tal como contido na CF/88, e enfatiza o que muito interessa nesse trabalho: a necessidade de potencializar a capacidade gestora e reguladora dos governos estaduais na coordenação da política de assistência social no âmbito de seu território, tendo como pano de fundo um misto de subsidiariedade e autonomia (BRASIL, 2005). Uma mudança que interfere na relação entre os entes subnacionais diz respeito à definição dos níveis de gestão em inicial, básica e plena para os municípios, cabendo aos estados, como já vinha ocorrendo, a responsabilidade sobre os municípios não habilitados. Mencionando rapidamente a NOB 2, que institui os níveis de gestão estadual e municipal, a NOB/SUAS informa que aqueles municípios anteriormente habilitados encaixar-se-ão automaticamente na gestão inicial. Não é informada de maneira clara a substituição dos antigos moldes de habilitação na gestão estadual. No novo texto regulatório, os requisitos a serem cumpridos pelos estados tratam do atendimento ao art. 30 da LOAS, da alocação e execução de recursos financeiros próprios no Fundos Estaduais de Assistência Social (FEAS), da elaboração de um relatório anual de cumprimento do Plano Estadual e da celebração de pactos de aprimoramento da gestão. A ideia por trás da adesão é a de contribuição: a opção por somente fazer parte não é suficiente para o funcionamento de um sistema único. Contudo, cabe destacar que a comprovação da capacidade de gestão demanda apenas a) uma proposta de política de recursos humanos, com implantação de carreira para servidores públicos que atuam na área de assistência social; b) um organograma do órgão gestor da assistência social; c) um quadro de pessoal em exercício; e d) a portaria de criação da Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Assistência Social.

Em relação às atribuições dos estados citadas nos documentos anteriores, a maioria daquelas que contribuem para a articulação da política permanecem as mesmas: organização de um sistema estadual; apoio técnico e financeiro aos municípios no que tange à criação de um sistema municipal, à qualificação dos recursos humanos e à prestação de serviços de cunho regional; acompanhamento e avaliação do BPC, além do controle e fiscalização da rede conveniada prestadora de serviços socioassistenciais<sup>20</sup>. Reforça-se, ainda, a criação da Secretaria Executiva da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e do CEAS.

Tratando-se de um momento de reformulação da operacionalização da política, uma nova função dada aos estados é a de apoio técnico à implementação dos Centros de Referência de Assistência Social nos municípios. Em um contexto de mudança institucional no âmbito

---

<sup>20</sup> A partir da PNAS 2004, as ações e serviços passam a ser qualificadas como “socioassistenciais”, em substituição ao termo “assistencial” utilizado nas normativas anteriores.

federal, a SAGI reforça a importância da chamada REDE SUAS, que compõe o sistema nacional de informações, monitoramento e avaliação da política. A partir de 2007, tem-se a aplicação anual do Censo SUAS<sup>21</sup>, que se inicia somente com os CRAS, cujos dados são muito úteis ao estudo da trajetória da institucionalização da assistência social. É possível encontrar informações para CRAS e CREAS em 2008 e 2009. O escopo da pesquisa é ampliado a partir de 2010 com a sistematização de informações também sobre conselhos municipais, conselhos estaduais, rede privada, gestão municipal e gestão estadual.

A gestão do trabalho recebe tanto destaque que é criada uma nova legislação para tratar especialmente desse assunto em 2006, a NOB-RH/SUAS. Fundamentada na concepção de educação permanente, a capacitação é um dos meios propostos pelo governo federal para essa área, visando melhorar a prestação dos serviços socioassistenciais. Com esse objetivo, essa NOB estabelece para cada nível de gestão um quadro de referência de funções especiais, cujo exercício demanda profissionais especializados. Para a gestão estadual são dez, conforme apresentado no Quadro 1:

Quadro 1 – Funções essenciais para a gestão estadual do SUAS

Gestão Estadual	<b>Funções essenciais</b>
	1) Gestão do Sistema Estadual de AS
	2) Coordenação da Proteção Social Básica (PSB)
	3) Coordenação da Proteção Social Especial (PSE)
	4) Planejamento e Orçamento
	5) Gerenciamento do FEAS
	6) Gerenciamento dos Sistemas de Informação
	7) Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios
	8) Cooperação Técnica/Assessoria aos Municípios
	9) Gestão do Trabalho e Educação Permanente em Assistência Social (Capacitação)
10) Apoio às Instâncias de Pactuação e Deliberação	

Fonte: BRASIL, 2006, p.24.

O Plano Nacional de Capacitação é de competência conjunta, devendo, portanto, a realização de concursos públicos, bem como o desenvolvimento e a qualificação dos trabalhadores ser cofinanciada. Quanto às responsabilidades dos estados, a NOB-RH/SUAS instituiu que eles devem:

<sup>21</sup> Dados disponíveis em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

a) prestar apoio técnico e assessoramento aos municípios não habilitados para que se habilitem no nível de gestão do SUAS; b) instituir um setor responsável pela gestão do trabalho no SUAS em sua estrutura administrativa; c) elaborar um diagnóstico da situação da gestão do trabalho existente em sua área de atuação; d) contribuir com a esfera federal na criação e manutenção do Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS (CADSUAS); e) planejar o ingresso de pessoal, visando o preenchimento de cargos via concurso público, de modo a eliminar a terceirização; f) oferecer condições adequadas de trabalho; g) fortalecer mecanismos de desenvolvimento profissional nas carreiras, reorganizando os cargos e valorizando a progressão de carreiras – elaboração do Plano de Carreiras, Cargos e Salários (PCCS) em forma de projeto de lei a ser levado ao Poder Legislativo; e h) elaborar a Política Estadual de Capacitação em conjunto com os municípios (BRASIL, 2006, pp. 43-46).

Podem também serem destacadas mais mudanças: na busca pela regularização dos repasses, o modelo de convênios, caracterizado Serviços de Ação Continuada (SAC), é substituído em 2006 pela modalidade fundo a fundo. A partir de então, os repasses passaram a ocorrer de maneira automática, levando em consideração pisos, critérios e indicadores de partilha. Nesse mesmo ano, o governo define normas para a gestão e capacitação dos trabalhadores da assistência social com a promulgação da NOB-RH/SUAS, por meio da Resolução nº 269 do CNAS, de 13 de dezembro de 2006. Em 2009, a CIT divulga o Protocolo Nacional de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda, por meio da Resolução nº 7, de 10 de setembro, que define procedimentos para o atendimento de indivíduos e de famílias beneficiárias do PBF, PETI, BPC e benefícios eventuais sob a égide da noção de co-responsabilidade entre os entes federativos. No mesmo ano, o CNAS publica a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro, com a intenção de padronizar a oferta de serviços, orientando sua oferta em todo o território nacional. Cabe também ressaltar a implementação da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, Lei nº 12.094, de 19 de novembro de 2009. Em 2011, após seis anos de criação do SUAS, ele se torna lei, alterando a LOAS, via Lei nº 12.435, de 6 de julho, e, no ano seguinte, há uma nova versão da NOB SUAS, por meio da Resolução nº 33 do CNAS, de 12 de dezembro. Esses importantes marcos da institucionalização da política de assistência social significam o compromisso do governo para a provisão da assistência social em todo o território nacional. Com o aumento do escopo da política, espera-se, de fato, que o número de atribuições elencadas aos diferentes níveis de governo também cresça.

Sendo o foco dessa pesquisa a capacidade indutiva do governo federal sobre os estados, cabe ressaltar que tanto a NOB SUAS quanto a NOB-RH/SUAS apresentam bem delimitados os incentivos postos à adesão ao sistema. É previsto o envio de recursos financeiros e técnicos da União 1) para projetos de abrangência regional; 2) para implantação de um sistema

estadual, que inclui atividades de monitoramento e avaliação; 3) também para o fortalecimento da capacidade de gestão desse nível de governo; 4) para a participação em programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e rede prestadora, que permitirá sua replicação no âmbito dos municípios; 5) como para a implantação do Programa de Incentivo à Gestão do Trabalho no SUAS em âmbito estadual. Como contrapartida, os estados devem preencher o CADSUAS e celebrar o Pacto de Aprimoramento de Gestão visando à adequação do órgão executivo do estado ao pleno exercício da gestão de assistência social no seu âmbito de competência<sup>22</sup>.

As novidades trazidas pelas normativas dos anos 2000 pretendem estabelecer uma política de caráter permanente com a atuação conjunta da União, estados e municípios. Apesar de ser um discurso em prol do aprimoramento da gestão, os pré-requisitos para os estados comprovarem sua capacidade de gestão ainda se caracterizam como cartoriais: são solicitados apenas a proposta de política de recursos humanos, o organograma do órgão gestor da assistência social, o quadro de pessoal em exercício e a portaria de criação da Secretaria Executiva do CEAS (BRASIL, 2005). Trata-se de uma prática negativa, tendo em vista que a mera existência de estruturas organizacionais e de recursos humanos não comprova a execução de uma política, o que dirá sua institucionalização.

Já para os municípios, que passam a se enquadrar em três condições de gestão (inicial, básica e plena), há conseqüentemente diferentes “níveis de comprovação”. Para habilitação em gestão inicial, os requisitos se assemelham aos exigidos para os estados. No caso da gestão básica, acrescenta-se a necessidade de instituição de CRAS; de equipe responsável pelos beneficiários do BPC e dos benefícios eventuais, com, no mínimo, um profissional de serviço social; e estruturação da Secretaria Executiva do conselho municipal com profissional de nível superior. Além dos instrumentos anteriores, a habilitação em gestão plena do sistema municipal de assistência social exige comprovação de capacidade instalada na PSE de alta complexidade, realização de diagnósticos, cumprimento de pactos realizados na CIB e deliberados no CEAS, instalação e coordenação de um sistema de monitoramento e avaliação, implantação de carreira para os servidores públicos da área e nomeação de um gestor para o fundo lotado na Secretaria Municipal de Assistência Social ou congênere (BRASIL, 2005).

A existência desses três níveis de gestão operacionaliza o que foi dito anteriormente sobre a intenção de transferência gradual da execução da política dos estados para os

---

<sup>22</sup> Considera, obviamente, as metas e prioridades estabelecidas em conferências e conselhos nacionais, pactuadas na CIT e nas CIBs, além do estágio de organização da gestão e da implementação do respectivo Sistema Estadual de Assistência Social. Para mais detalhes, conferir Resolução CIT nº 5, de 15 de setembro de 2006.

municípios. O curso de ação definido pelo governo federal, a municipalização da política, fica claro nas resoluções da CIB, cuja análise deixa clara a concessão aos estados da habilitação à gestão, ainda que de maneira provisória para alguns deles, para que pudessem auxiliar os municípios em suas trajetórias. Quanto ao impacto das normativas federais sobre os estados, ainda é possível citar a inovação trazida pela Lei SUAS em 2011 ao instituir o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), uma forma de apoio financeiro da União à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social. O suporte financeiro aparece novamente como mecanismo de indução utilizado pelo governo federal.

Em 2012, com o SUAS presente em quase todo o território brasileiro, a nova NOB passa a ser considerada um estágio de aprimoramento da política (BRASIL, 2012) especialmente no que tange ao processo de habilitação nos municípios: segundo essa normativa, a maioria dos estados ainda não havia adotado processos para o acompanhamento à comprovação dos níveis de gestão de maneira sistemática, tal como estabelecido pela NOB/SUAS 2005. A proposta central contida na versão de 2012 da norma operacional da área passa a ser a adoção de estratégias que visem à organização das relações intergovernamentais e ao consequente aprimoramento da gestão, dos serviços, dos programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Quanto às responsabilidades imputadas aos estados na NOB/SUAS 2012, grande parte já havia sido estabelecida pelas normativas anteriores, quais sejam, LOAS, PNAS e NOBs: custeio de benefícios eventuais, cofinanciamento e repasse fundo a fundo, prestação de serviços regionais, controle sobre a rede prestadora de serviços socioassistenciais, além do apoio técnicos aos municípios. Tratam-se de funções, em sua maioria, subsidiárias à gestão municipal. Mantendo esse viés, destacam-se quatro novas competências, as quais traduzem a proposta central da NOB/SUAS 2012:

- a) a municipalização dos serviços de proteção social básica executados diretamente pelos estados, assegurando seu cofinanciamento; b) a instituição de ações preventivas e proativas de acompanhamento aos municípios para cumprimento das normativas do SUAS e *aprimoramento da gestão* dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais pactuados nacionalmente; c) a elaboração e cumprimento do *Plano de Providências*, no caso de pendências e irregularidades do estado junto ao SUAS; e d) apoio técnico e financeiro à entidade de representação estadual dos secretários municipais de assistência social (BRASIL, 2012, p. 22-23 – grifos nossos).

Ainda que apoiar técnica e financeiramente a construção do SUAS em âmbito municipal compeha uma ampla gama de ações, o foco de atuação dos estados se mantém praticamente o mesmo durante todo o período analisado. Para facilitar essa análise, o Quadro 2

sintetiza os documentos apresentados anteriormente, indicando as características de cada normativa federal no que tange às relações intergovernamentais e às atribuições dos estados na provisão da política de assistência social. O crescimento e complexidade das atribuições dos estados ao longo do tempo soam como reflexos da própria mudança ocorrida em âmbito nacional, marcada pela criação de um sistema único e por suas posteriores propostas de aprimoramento da gestão e da oferta da política.

Quadro 2 – As relações intergovernamentais e as atribuições da gestão estadual nas normativas nacionais da assistência social – 1993 – 2012

Legislação	Característica importante para RIGs	Atribuições para os estados
<b>LOAS (1993)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descentralização político-administrativa</li> <li>- Participação social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos aos municípios.</li> <li>- Apoio técnico e financeiro (serviços, projetos, programas, ações, consórcios municipais).</li> <li>- Atendimento em caráter emergencial.</li> <li>- Prestação de serviços regionais.</li> </ul>
<b>NOB 1 (1997)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforça LOAS. Enfoque municipalista.</li> <li>- Prevê dois níveis de gestão: municipal e estadual.</li> <li>- Criação de Comissão Tripartite nas três esferas de governo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Critério de Partilha.</li> <li>- Supervisão das ações.</li> <li>- Conhecimento e organização das redes pública e privada.</li> <li>- Cooperação técnica e qualificação de RH.</li> <li>- Criação do CEAS e da Política Estadual.</li> <li>- Reordenamento institucional: gradativa transferência aos municípios.</li> </ul>
<b>PNAS (1998)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforça a legislação anterior.</li> <li>- Adoção de perspectiva sistêmica.</li> <li>- Programa Nacional de Capacitação de RH.</li> </ul>	<p>Mantém atribuições anteriores e adiciona:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Execução das atividades em conjunto com outras políticas.</li> <li>- Coordenação do Sistema Nacional de Informação da Assistência Social, em seu âmbito.</li> </ul>

Legislação	Característica importante para RIGs	Atribuições para os estados
<b>NOB 2 (1998)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos de transição para consolidar a política.</li> <li>- Delimitação mais clara de competência dos entes.</li> <li>- Construção de instâncias de pactuação.</li> </ul>	<p>Mantém atribuições anteriores e adiciona:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Critérios para recursos de transferência aos municípios.</li> <li>- Gerir redes de municípios ainda não habilitados.</li> <li>- Apoio ao desenvolvimento da capacidade gestora dos municípios.</li> <li>- Elaboração do Relatório de Gestão.</li> <li>- Acompanhamento e avaliação do BPC.</li> <li>- Formalização e instalação das CIBs.</li> <li>- Controle e fiscalização dos serviços prestados por entidades da educação, saúde, e assistência social.</li> </ul>
<b>PNAS (2004)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atuação conjunta sob a perspectiva do SUAS.</li> <li>- Territorialização, descentralização e intersetorialidade.</li> <li>- Necessidade de criação de um sistema de informação, monitoramento e avaliação.</li> </ul>	<p>Atribuições estão contidas na NOB/SUAS 2005. Essa PNAS busca mais delimitar a necessidade de atuação dos três entes em prol da implementação do SUAS do que traçar responsabilidades.</p>
<b>NOB/SUAS (2005)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Potencializa capacidade gestora e reguladora dos governos estaduais na política de assistência social no âmbito de seu território.</li> </ul>	<p>Mantém atribuições anteriores e adiciona:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação das Secretarias Executivas da CIB e do CEAS.</li> <li>- Apoio técnico à implementação do CRAS.</li> <li>- Celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão.</li> </ul>

Legislação	Característica importante para RIGs	Atribuições para os estados
<b>NOB-RH/SUAS (2006)</b>	- Plano Nacional de RH de competência conjunta: cofinanciamento para realização de concursos, desenvolvimento e qualificação do trabalho.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecimento de funções essenciais que demandam profissionais específicos.</li> <li>- Auxiliar a habilitação de municípios.</li> <li>- Ter setor responsável pela Gestão do Trabalho em sua estrutura administrativa.</li> <li>- Elaborar diagnósticos sobre a situação do trabalho.</li> <li>- Contribuir para a criação e manutenção do CADSUAS.</li> <li>- Eliminar terceirização.</li> <li>- Elaborar PCCS em forma de projeto de lei.</li> <li>- Elaborar a Política Estadual de Capacitação.</li> </ul>
<b>LEI SUAS (2011) e NOB/SUAS (2012)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institui o IGD: apoio financeiro da União à gestão descentralizada.</li> <li>- Pacto de Aprimoramento da Gestão.</li> <li>- ID SUAS: níveis de gestão para estados e municípios que indicam o estágio de organização do SUAS.</li> </ul>	<p>Mantém atribuições anteriores e adiciona:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Custeio de benefícios eventuais.</li> <li>- Repasse fundo a fundo.</li> <li>- Municipalização dos serviços de PSB.</li> <li>- Auxílio ao aprimoramento de gestão dos municípios.</li> <li>- Elaboração do Plano de Providências.</li> <li>- Apoio técnico e financeiro à entidade de representação estadual dos secretários municipais de assistência social.</li> </ul>

FONTE: Elaborado a partir das normativas federais da política de assistência social.

O Pacto de Aprimoramento do SUAS<sup>23</sup>, firmado entre os três entes, visa operacionalizar as metas do SUAS, tratando-se de um mecanismo de indução, nas próprias palavras do governo, para o aprimoramento de gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Os estados, no último ano de vigência do Plano Plurianual, devem pactuar na CIB as prioridades e metas regionais e estaduais para os municípios. Ainda, estados, DF e municípios serão agrupados em nível de gestão a partir do chamado Índice de Desenvolvimento do SUAS (ID SUAS), que significa o estágio de organização do SUAS em seu respectivo âmbito de gestão. Tais níveis são uma escala de aprimoramento e os estados devem sempre auxiliar os municípios na superação de dificuldades via planos de providência e apoio.

Nesse período mais recente da produção legislativa da área de assistência social, reforça-se a temática de reordenamento institucional da política, com ênfase no cofinanciamento e na atuação em conjunto dos entes em prol da gestão descentralizada. As primeiras resoluções expedidas pela CIT no governo Lula consideram o momento de transição da PNAS para a NOB SUAS, explicitando a importância de flexibilidade operacional. Dentre as que impactaram os estados, elas reforçavam ou delimitavam o anteriormente exposto. O tema das resoluções girou em torno do Pacto de Aprimoramento da Gestão: requisitos para comprovação de política de RH, acompanhamento e monitoramento de CRAS e CREAS e construção de um sistema estadual que de fato estivesse integrado ao SUAS. Ainda se colocou em questão a coordenação da regionalização, que exige a construção de uma rede de serviços diversificada e de diversos níveis de complexidade que atenda a uma demanda que ultrapassa as fronteiras político-administrativas dos municípios. Essa questão

Coloca a necessidade de combinar a autonomia dos entes federados e a cooperação entre eles de forma a garantir os preceitos constitucionais da universalidade e integralidade da atenção, compatibilizando a localização das pessoas com a rede assistencial (MENICUCCI; MARQUES, 2016, p. 824).

Em 2013, foram colocadas como metas específicas a extinção da execução direta de serviços de PSB em, pelo menos, cidades grandes e metrópoles, e a inclusão de subdivisões administrativas na estrutura do órgão gestor estadual que tratem de PSB, PSE, Gestão do SUAS, Gestão do Trabalho e Vigilância Social. As Portarias Ministeriais visavam estabelecer procedimentos relativos à transferência de recursos e ao

---

<sup>23</sup> Ver art. 24 da NOB/SUAS 2012.

cofinanciamento da política, além de regulamentar as contrapartidas. Esses documentos também celebram o Pacto de Aprimoramento da Gestão, juntamente com o IGD SUAS e o CapacitaSUAS, programa nacional de capacitação dos recursos humanos. O Índice de Gestão Descentralizada, voltado especialmente para a gestão do PBF e do CadÚnico, acabou sendo um indutor ao comportamento, tratando-se de uma lista de exigências a serem cumpridas em troca de recursos financeiros. No caso dos estados, o IGD-E reflete o desempenho de cada unidade federativa, aferido pela taxa de cobertura qualificada de cadastros e pela taxa de atualização dos dados, bem como o cumprimento dos pré-requisitos no acompanhamento das famílias nas áreas da saúde e da educação<sup>24</sup>.

A análise das normativas federais é essencial para se compreender a construção de estratégias de indução do governo federal, que refletem tanto na regulação e coordenação da área quanto na expansão da rede de equipamentos públicos e contratação de recursos humanos (BICHIR, 2016a; 2016b; SÁTYRO; CUNHA, 2018). O Quadro 3 sumariza o que foi identificado como investidas da União na tentativa de moldar o curso de ação do governo estadual:

Quadro 3 – Característica e tipo de indução do governo federal em relação ao governo estadual – 1993 a 2011

<b>Ano</b>	<b>Característica da indução</b>	<b>Tipo de indução</b>
1993	Criação de Conselho, Plano e Fundo (CPF) – Art. 30 da LOAS	Financeira
1996	Transferência dos prédios das Superintendências Estaduais da extinta LBA às administrações estaduais	Institucional
1999	Existência de CPF para habilitação em gestão estadual	Institucional
1999	Primeira tentativa de substituição dos convênios por fundos	Financeira
1999 - 2003	Aprovação, total ou parcial, da habilitação em gestão estadual	Financeira e institucional
2005 - 2006	Preenchimento do CADSUAS Adesão ao Pacto de Aprimoramento de Gestão	Financeira e técnica
2006	Segunda tentativa de substituição dos convênios por fundos	Financeira
2011	Índice de Gestão Descentralizada	Financeira

FONTE: Elaboração própria com base nas normativas federais da política de assistência social.

<sup>24</sup> Portaria nº 256, de 19 de março de 2010.

A maioria das induções eram financeiras e a contrapartida para recebimento dos recursos do governo geral geralmente envolvia a criação de uma estrutura institucional ou a realização de alguma atividade específica. As induções do tipo institucional disseram respeito à doação de espaço para funcionamento das secretarias estaduais ou à criação de uma estrutura institucional para habilitação em gestão estadual, práticas que fizeram mais sentido no período anterior ao SUAS. Por fim, a concepção de aprimoramento da gestão, que visa à adequação gradativa dos entes federativos aos padrões estabelecidos pelo sistema nacional, fortaleceu a necessidade de o governo federal oferecer capacitação, elaborar normas e instrumentos e publicar orientações aos estados, o que foi classificado como indução técnica.

Pela análise da delimitação do papel atribuído aos estados na trajetória de institucionalização da política de assistência social, concluímos que a meta nacional estabelecida para a gestão estadual diz respeito ao apoio técnico e financeiro aos municípios. A NOB/SUAS 2012 busca aprimorar a gestão da política e nesse período mais recente foi possível notar o foco também na organização das estruturas administrativas estaduais. O estudo empírico proposto nessa dissertação visa compreender os efeitos das estratégias de indução do governo federal sobre o desenvolvimento de capacidades estatais na gestão estadual. Mais especificamente, será verificado o nível de institucionalização das secretarias estaduais de assistência social em termos de capacidades gestora, financeira e de coordenação. Como podemos perceber a capacidade transformativa da União nos estados? Há aspectos da gestão em que os mecanismos de indução obtiveram mais sucesso do que em outros? As secretarias estaduais encontram-se aptas para o exercício de suas atribuições? A seguir, apresentamos a discussão da literatura sobre federalismo, relações intergovernamentais, capacidade estatal e dinâmica institucional, a partir da qual podemos identificar processos caracterizados como de ruptura ou de mudança gradual e elaborar proposições teóricas que nos auxiliem a pensar acerca da construção do campo de atuação da gestão estadual.

### **3 COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FEDERALISMO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E MECANISMOS INSTITUCIONAIS**

Esse capítulo se dedica à discussão das dimensões que afetam a implementação de políticas sociais em contextos federativos. Cabe destacar que o federalismo não se configura como um fator suficiente para explicar os resultados de políticas públicas, sendo necessária a compreensão das regras que regem as relações intergovernamentais, que podem se diferenciar de acordo com a área setorial em questão (ARRETCHE, 2002; 2004; MACHADO; PALOTTI, 2015). No Brasil, estados e municípios são entes federativos, possuindo autonomia política e administrativa. O cenário se torna mais complexo se pensarmos na criação de sistemas nacionais de políticas públicas, cuja operacionalização demanda capacidade de indução do governo federal, ou seja, a utilização de mecanismos que tornem a adesão aos objetivos e metas nacionais atraentes para os demais entes federativos.

Introduz-se então a perspectiva institucionalista ao se conceber que a estratégia de atuação do Estado depende das estruturas institucionais existentes e de como elas se conformam historicamente, influenciando também a organização dos grupos de interesse da sociedade civil. Para Mahoney e Thelen (2010), as análises sobre mudança institucional devem considerar, além de choques exógenos, a possibilidade de seu desenvolvimento ser endógeno. Essa abordagem articula agência, estrutura e contexto político, salientando a natureza gradual desse fenômeno. O objetivo aqui proposto é identificar a maneira pela qual o governo federal foi capaz de neutralizar possíveis pontos de veto em prol da institucionalização da política de assistência social, bem como a resposta a esses incentivos por parte do ente estadual. Nos municípios, as normativas federais causaram um efeito de ruptura institucional. No entanto, essas regras não garantiram resultados imediatos nos estados e as mudanças ocorridas nesse nível de governo são caracterizadas como incrementais. A análise dos efeitos da capacidade transformativa da União sobre os estados nesse trabalho é vista à luz do conceito de isomorfismo coercitivo, o qual permite capturar a homogeneização de estruturas ou a adoção de determinada regra em processos de mudança institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Isto posto, o capítulo se divide da seguinte forma: inicialmente, são analisados aspectos do federalismo e das relações intergovenamentais estabelecidas no contexto

brasileiro após a CF/88, importante para se compreender a divisão de atribuições entre os entes e, especialmente, a identificação de mecanismos institucionais utilizados pelo governo federal para a adesão dos entes subnacionais. Nesse momento, faz-se necessária a introdução da literatura sobre capacidades estatais: as mudanças estruturais ocorridas nessa área de política após a criação do SUAS indicaram o início de um período em que o governo federal propôs metas nacionais e coordenou a institucionalização da política no território, apresentando resultados claros municípios (BICHIR, 2011; 2016a; 2016b; SÁTYRO; CUNHA, 2018), cujos impactos sobre os estados serão analisados nessa dissertação. Por fim, em se tratando de um estudo que busca analisar a inserção de um ente federativo no contexto do fenômeno de institucionalização da política de assistência social, adotamos a perspectiva institucionalista para discorrer acerca dos conceitos de aprendizados organizacional e institucional, os quais abrem caminho para a discussão sobre mudança gradual e isomorfismo coercitivo.

### 3.1 SISTEMA FEDERATIVO E A DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

A combinação entre autogoverno e governo compartilhado proposta pelo federalismo leva à divisão das funções entre os níveis de governo, garantindo que cada unidade possa tomar decisões finais nas respectivas áreas que possuem competência para tal. A Constituição Federal é um dos meios de garantir esse pacto, mas também podem-se destacar outras instituições federativas que buscam estabelecer freios e contrapesos entre os níveis de governo, como o Senado e a Suprema Corte (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007). A literatura aponta que estados federalistas tendem a restringir possibilidades de mudança ao dispersar a autoridade política, impondo limites à capacidade coordenativa do governo central (STEPAN, 1999; LIPJHART, 1999).

No contexto federativo brasileiro, ao mesmo tempo em que descentralizou recursos, a CF/88 ampliou a lista de competências da União, a quem são asseguradas competências exclusivas. As emendas constitucionais propostas mudaram completamente o desenho das relações intergovernamentais, voltando o debate para a questão da recentralização de recursos do poder da esfera federal (SOUZA, 2013). Quanto às políticas sociais, União, estados e municípios possuem competências comuns, sendo que a definição das regras e do desenho institucional são inerentes a cada área da política pública (ARRETCHE, 2002; 2004; MACHADO; PALOTTI, 2015; BICHIR, 2016a). Na

assistência social, foi a lei orgânica que buscou detalhar a função de cada ente federativo, seguindo a diretriz proposta pela CF/88 de descentralização político-administrativa. As normativas federais posteriores reforçam a articulação das três esferas de governo, tendo a União como principal coordenador e normatizador da assistência social e os demais entes como executores dos programas.

A criação de um sistema nacional, o SUAS, demanda que se defina funções específicas para cada ente, sugerindo a cooperação para o cumprimento das metas oficiais estabelecidas pelo governo federal. Destacando o fato de que não há garantias sobre qual será o comportamento dos governos subnacionais, Machado e Palotti (2015) apontam dispositivos constitucionais e legais, transferências financeiras condicionadas e as comissões intergovernamentais como importantes mecanismos de promoção de convergência entre os objetivos nacionais e a ação de estados e municípios. A União, autorizada pela CF/88 a se utilizar de instrumentos normativos pode fazê-lo através de constrangimentos diretos, expedindo documentos que definam limites e obrigações, como no caso de vinculação de receitas e critérios para uso dos recursos; ou constrangimentos indiretos, uma vez que possui autoridade para formular e supervisionar políticas sociais (MACHADO; PALOTTI, 2015). Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, mesmo o endividamento dos governos subnacionais passou a ser controlado pela União.

As transferências condicionadas tiveram seu auge na segunda metade dos anos 1990, quando da estabilidade econômica e da adoção de medidas de controle fiscal, fato que recolocou em pauta a recentralização dos recursos e do poder decisório da União (ABRÚCIO, 2002; SOUZA, 2004 apud SOUZA, 2013; MACHADO; PALOTTI, 2015). Certamente, a indução financeira é uma das principais estratégias utilizadas pelo governo federal para provocar a mudança de comportamento por parte dos governos subnacionais. A adesão desses últimos é permeada por um cálculo que considera custos fiscais e políticos, imediatos ou futuros, e benefícios, como transferência de recursos e apoio político (COSTA; PALOTTI, 2013; MACHADO; PALOTTI, 2015), o que leva à configuração de diferentes formatos, ritmos e resultados de descentralização (ARRETCHE, 2000). Levando em consideração estudos sobre a implementação de políticas públicas no Brasil, seguir a trajetória proposta pelo Executivo federal é a opção que apresenta menor risco: a União é considerada bem-sucedida em se tratando de adesão às metas nacionais que propõe (ARRETCHE, 2002; 2004; ABRÚCIO, 2005; BICHR, 2011; 2016a; 2016b; SÁTYRO; CUNHA, 2018). Principalmente para os municípios, diminui-se ainda mais o risco de implementação porque contam com os estados como

responsáveis por ofertar apoio financeiro e técnico. Ainda, a adesão ao sistema nacional pode indicar transferência direta e automática de recursos, “estruturando as relações intergovernamentais de maneira semelhante a uma relação de agência” (MACHADO; PALOTTI, 2015, p. 70), onde se tem a União definindo metas e remunerando os outros níveis de governo por seu cumprimento<sup>25</sup>. No caso das comissões intergovernamentais organizadas em âmbito federal, ao reunir representantes das três esferas de governo na pactuação da área por meio de consenso entre seus participantes, essas instâncias supõem a relação simétrica entre entes autônomos (MACHADO; PALOTTI, 2015). Para Sátyro e Cunha (2018), além de incidir diretamente na gestão da política, esses espaços apresentam forte potencial de indução à cooperação.

A análise empírica do caso brasileiro demonstra que, ao contrário do que previa a literatura sobre federalismo e implementação de políticas públicas, os governos subnacionais não representaram um ponto de veto intransponível à implementação da agenda de reformas propostas pelo governo central (ARRETCHE, 2002; 2004). Esse problema foi amenizado, portanto, pela criação de incentivos à cooperação e de processos intergovernamentais de decisão conjunta. Por esse motivo, o federalismo não é um fator suficiente para explicar resultados de políticas públicas, sendo preciso verificar a conformação das relações intergovernamentais dentro de uma determinada área. Além disso, cabe destacar que por se tratar de um estudo realizado dentro de um país, essa é uma categoria que não varia, não devendo ser utilizada como variável explicativa.

A coordenação de políticas públicas nesse contexto demanda, portanto, pensar no desafio de se considerar as particularidades locais ao mesmo tempo em que se busca a equidade territorial e a promoção dos direitos dos cidadãos: mecanismos institucionais de coordenação buscam enfrentar uma ordem de problemas que dizem respeito 1) à contemplação das unidades territoriais nas arenas decisórias, tendo em vista a necessidade de se contar com certos apoios para que se produza convergência em torno de um interesse comum; e 2) à combinação entre autonomia dessas unidades e as metas nacionais, sendo importante que se defina clara e precisamente as competências atribuídas a cada nível de governo. Soma-se a isso o fato de as relações verticais combinarem distintas gradações e tipos de (des)centralização, indicando mais ou menos autonomia dos entes federativos na tomada de decisões.

---

<sup>25</sup> E não havendo cumprimento das funções propostas, tem-se a punição por meio da interrupção da transferência, ainda que não seja uma decisão definitiva.

### 3.1.1 Tipos de descentralização e autonomia para tomada de decisões

Segundo Arretche, Vazquez e Gomes (2012), a coordenação de políticas é melhor explicada pelas regras institucionais que interferem na autoridade política para tomada de decisões. Haveria, portanto, que se distinguir designação formal de descentralização de competências (*policy-making*) e descentralização de autoridade decisória sobre essas mesmas políticas (*policy decision-making*). Essa última refere-se aos diferentes tipos de descentralização, quais sejam, política, fiscal e de competências (ARRETCHE; VAZQUEZ; GOMES, 2012; RODDEN, 2004).

A descentralização política diz respeito à possibilidade de os governos locais serem eleitos diretamente com mandato próprio (ARRETCHE; VAZQUEZ; GOMES, 2012), ou seja, à transferência de capacidade eleitoral a atores subnacionais, operacionalizado por meio do voto popular para prefeitos e governadores, criação de assembleias legislativas subnacionais ou outro tipo de reforma que fortaleça a autonomia política desses entes federativos (FALETTI, 2006). Uma importante chave para sua análise é buscar identificar a relação entre as arenas centrais e subnacionais a fim de verificar variações no que tange à independência (ou interdependência) das arenas eleitorais (RODDEN, 2004).

A descentralização fiscal tem a ver com a distribuição de competências fiscais entre os diferentes níveis de governo (SILVA, 2005), aumentando as receitas ou a autonomia fiscal dos entes subnacionais (FALETTI, 2006). A maioria dos estudos empíricos focam somente os saldos e despesas entre os governos, mas a identificação somente dos gastos diz muito pouco sobre a autoridade sobre as decisões (ARRETCHE; VAZQUEZ; GOMES, 2012; RODDEN, 2004). Segundo Silva (2005), o desenho institucional fiscal disciplina os procedimentos de contribuição e gestão tributária, transferências fiscais, composição e dimensão da despesa. Para a teoria econômica do federalismo, tal configuração maximizaria o bem-estar dos indivíduos residentes em cada jurisdição. Repasses financeiros horizontais e verticais entre unidades federativas (UFs) possibilitam a execução de suas competências e se justificam uma vez que buscam corrigir externalidades, compensar via tributação ou redistribuir renda entre as UFs, especialmente em países federalistas com grandes disparidades fiscais (SILVA, 2005). Prezando pela relação harmoniosa e facilitando a coordenação entre os entes, convém ressaltar quatro elementos: 1) clareza na definição da destinação das receitas e responsabilização dos gastos governamentais; 2) mecanismos de transferências com

regras claras, estáveis e transparentes; 3) incentivo ao esforço fiscal; e 4) fixação de regras limitadoras do endividamento dos governos central e subnacionais (TER-MINASSIAN, 1999; SHAH, 2000 apud SILVA, 2005, pp.132-133).

Já a descentralização de competências tem a ver com a responsabilidade pela execução de políticas públicas (ARRETCHÉ; VAZQUEZ; GOMES, 2012). Sobre essa distinção, difícil de mensurar, Rodden (2004) afirma que muito raramente governos centrais dão autonomia plena aos governos subnacionais e, ainda que não haja relação com a União, normalmente a autoridade é dividida entre os outros entes.

Para a análise das relações intergovernamentais, portanto, é mais importante compreender a distinção entre execução e autonomia proposta por Arretche, Vazquez e Gomes (2012) do que a forma do Estado. No Brasil, boa parte do constrangimento imposto aos governos nacionais foi definida pela CF/88, sendo necessário analisar os arranjos institucionais estabelecidos no âmbito de cada política específica.

### 3.2 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE COORDENAÇÃO

As relações intergovernamentais dizem respeito ao “funcionamento real dos regimes políticos, federalistas ou não”<sup>26</sup>. Em países federalistas como o Brasil, esse conceito envolve a interação entre os distintos níveis de governo, remetendo à questão da relação entre coordenação e autonomia. Assim sendo, faz-se necessária a definição dos papéis a serem assumidos pelos entes federativos, assim como a criação de mecanismos, regras e procedimentos que irão moldar a tomada de decisão.

A premissa assumida pela literatura sobre o tema é a variação dessa relação entre dois tipos ideais polares. Um deles diz respeito à gestão compartilhada, inspirada nos escritos sobre sistemas de decisão conjunta, que indica um contexto em que é dado poder de veto aos governos subnacionais, que “não deixam de ser executores, [mas] seu papel não [mais] se restringe a este, envolvendo-se na formulação geral da política pública” (MACHADO, 2014, p. 199). Apesar da existência de comissões intergestores, que visam à participação de todos os entes federativos na negociação em torno da gestão do SUAS, entendemos que a teoria da agência, que traz o conceito de contrato de execução,

---

<sup>26</sup> Cf. PALOTTI, P. L.; 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, 2014.

possibilita enxergar melhor os problemas de coordenação das relações intergovernamentais existentes na política de assistência social.

Oriunda da economia, a teoria da agência é útil para pensar o papel da assimetria informacional, bem como os incentivos existentes nas relações políticas, onde interesses distintos encontram-se em disputa. Tem-se de um lado, o principal, que detém autoridade e poder para manipular incentivos e regras; e o agente, que atua como um representante do primeiro e possui vantagem informacional sobre o contexto em que opera. A teoria da agência dá atenção à forma como o principal pode impor incentivos ao agente. Resumindo, “a questão é se o principal pode induzir o agente, com mais *expertise*, a realizar ações que o principal realizaria se tivesse a mesma informação que o agente” (MILLER, 2005, p.204 – tradução nossa). Entendendo que não necessariamente o agente atua em conformidade com o determinado pelo principal, cabe destacar a necessidade da imposição de estruturas de incentivos: os chamados custos de agência (MILLER, 2005) recaem sobre o principal, que, para ter seus objetivos alcançados, deve monitorar as escolhas dos agentes, assim como aplicar sanção aos desviantes. Nessa relação, ainda é possível compartilhar funções com outros atores ou instituições, levando à multiplicação de principais e agentes.

Aplicando a teoria da agência ao campo das relações intergovernamentais, tem-se que os governos subnacionais podem ser tidos como agentes da União e a relação entre eles é chamada de contrato de execução (MACHADO, 2014). Utilizando de suas prerrogativas constitucionais para legislar sobre políticas públicas, o governo central define as metas nacionais e constrói mecanismos de indução e controle sobre a implementação por parte dos governos subnacionais, remetendo a relações propícias da teoria da agência. Ainda que o Executivo federal atue conforme o arranjo institucional estabelecido para cada política pública, esse nível de governo tem conseguido exercer seu papel de coordenação e se utiliza das transferências intergovernamentais como os principais mecanismos de indução. A coordenação resulta, especialmente, de constrangimentos constitucionais, legais e financeiros. Em se tratando de um tipo ideal, ele não necessariamente ocorre em um formato puro, sendo possível encontrar elementos de gestão compartilhada na provisão das políticas. Mas, para Machado (2014) e Machado e Palotti (2015), até quando há incorporação de algum nível de gestão compartilhada,

como no caso da criação de comissões intergestores<sup>27</sup>, a União consegue fazer valer seu poder de agenda.

Nessa configuração, ainda que estados e municípios percam autonomia, os incentivos financeiros, bem como a diminuição dos custos de implementação das políticas públicas tornam a adesão ao “contrato” atraente. Resulta disso o fato de que os governos subnacionais acabaram se tornando executores de muitas decisões ocorridas em âmbito nacional. A criação de sistemas nacionais de políticas públicas reflete essa questão, uma vez que centraliza a autoridade no nível federal buscando garantir que a política alcance igualmente a todos os cidadãos. Esse desenho institucional, “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (GOMIDE; PIRES, 2014, pp. 19-20)<sup>28</sup>, reorganiza as relações federativas, significando, em grande medida, a municipalização das políticas públicas. Especialmente por isso, como analisado por Andrade e Castanheira (2011 apud SILVA, 2015) para o Sistema Único de Saúde, mas se aplicando ao caso da assistência social, o estreitamento da relação entre União e municípios levou à diminuição da capacidade política dos estados em termos de formulação de políticas.

Compreendendo que as normativas federais no campo da assistência social instituíram o apoio dos estados à efetivação da descentralização da política (municipalização), à luz da teoria da agência, os estados se encontram no meio do caminho entre os dois extremos: como esse nível de governo está autorizado a executar a provisão da política quando a demanda pelo serviço ultrapassa o limite do município ou em casos de emergência, ele apresenta funções de agente. Contudo, cabe notar que não deve ser colocado na posição de um agente típico, pois a atribuição de apoio técnico e financeiro aos municípios os insere, em alguma medida, como responsáveis pela divisão das tarefas de coordenação com o principal. Além da inclusão de tribunais de conta, do Ministério Público e do conselho de políticas públicas como instâncias que buscam estabelecer freios e contrapesos, o governo estadual, nesse sentido, pode ser considerado um ator institucional com autoridade para acompanhar a conduta dos agentes, auxiliando-os em sua trajetória na institucionalização de política de assistência social<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Pesquisa realizada com as CIT do SUS e do SUAS.

<sup>28</sup> Definição dada pelos autores a arranjo institucional que utilizo como sinônimo de desenho institucional.

<sup>29</sup> Agradeço ao Prof. Dr. José Ângelo Machado (DCP/UFMG) pelas conversas sobre essas questões.

Ainda assim, a mudança institucional da assistência social no Brasil foi regida pelo governo central, em que pese a participação dos estados também como coordenadores da municipalização da política. Os resultados obtidos por meio da centralização da autoridade normativa, como a ampliação da oferta de serviços e benefícios e a especialização da burocracia municipal, foram possíveis devido à capacidade transformativa do Ministério do Desenvolvimento Social (SÁTYRO; CUNHA, 2018). A institucionalização da política de assistência social nos âmbitos nacional e municipal é clara e possui relação direta.

Cabe-nos, nessa dissertação, compreender o que ocorreu nos estados. Analisar esse processo a partir do conceito de capacidade estatal não significa avaliar resultados da política em si, mas a capacidade dos entes de prover essa política. Aqui, importa saber como as normativas e as induções propostas pelo governo federal impactaram a capacidade dos governos estaduais, através das secretarias estaduais de assistência social, de gerir 1) a política, a partir da organização de suas estruturas administrativas e burocráticas; 2) o financiamento, pensando na participação no gasto na área, na realização ou não de cofinanciamento aos municípios e na forma de alocação de recursos próprios nos fundos; e de 3) coordenar, o que diz respeito às funções de apoio aos municípios e pactuação na CIB. Para tanto, apresentamos o conceito de capacidade estatal e discutimos sobre seu desenvolvimento em contextos federativos.

### 3.3 CAPACIDADE ESTATAL E ARRANJOS FEDERATIVOS

A capacidade do Estado é tida como a habilidade para implementar objetivos e metas oficiais, que podem ser traduzidas em políticas de governo ou de Estado, elemento que denota a forma como os Estados planejam, administram e extraem recursos da sociedade (CINGOLANI, 2013; EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985). Uma chave analítica importante vem do novo institucionalismo histórico, que enxerga o Estado como um ente autônomo, cujas estruturas institucionais “se conformam historicamente em cada país [e] influenciam a formação e o desenvolvimento dos interesses e das modalidades de ação dos grupos da sociedade civil” (ARRETCHE, 1995, p.53). A literatura acerca desse tema também destaca a variação de atuação do Estado em diferentes áreas de políticas públicas (PIERSON, 1995; SKOCPOL, 1985; ARRETCHE, 2002; 2004; CINGOLANI, 2013; GOMIDE; PIRES, 2014), sendo impossível falar sobre

capacidades comuns. Como bem aponta Bichir (2011), as burocracias estatais também são tidas como centrais na formulação e implementação de políticas.

Uma das formas de se investigar as capacidades estatais consiste na identificação de estruturas organizacionais que pareçam essenciais para as autoridades realizarem certas tarefas (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985). O que se observa na literatura é que se trata de um conceito multidimensional, que pode ser analisado a partir de variáveis institucionais, financeiras, técnicas, administrativas e políticas, por exemplo. Para sua operacionalização, a literatura sugere a seleção de indicadores relacionados às dimensões tomadas como relevantes para a construção teórica do problema (GRIN, 2012).

Sendo o foco do trabalho discutir sobre a participação da gestão estadual em um contexto de concentração de autoridade normativa na União, optamos também por enfatizar a capacidade transformativa do MDS em moldar o comportamento dos órgãos gestores dos governos subnacionais. A capacidade transformativa se operacionalizou a partir da criação de incentivos diretos e indiretos por meio de leis, decretos e resoluções nacionais para a adesão dos governos subnacionais à política de assistência social (SÁTYRO; CUNHA, 2018). Como reforçado pela teoria da agência, a imposição de normas por si só não é suficiente para obtenção dos resultados pretendidos, sendo, portanto, necessário enfatizar a capacidade de coordenar de mudanças e de institucionalizar a cooperação através da provisão de recursos, infraestrutura e socialização dos riscos (WEISS, 1999). Tendo em vista o contexto dinâmico da conjuntura política, os responsáveis pelos instrumentos de coordenação devem estar atentos à possibilidade de realizar adequações. Pode-se, assim, relacionar a capacidade transformativa com o de aprendizagem institucional e organizacional, os quais possibilitam ajustes na própria organização da política (SÁTYRO; CUNHA, 2018).

O processo de aprendizagem é fruto de ação contínua e de revisão dos atos com base nas experiências e práticas da instituição e de seus pressupostos (VAN BRABANT, 1997) e depende do contexto no qual se insere. Embora exista interação entre os conceitos, há distinção entre instituições e organizações. Nas primeiras, as regras do jogo formais ou informais que moldam a interação humana são diferentes das segundas, um grupo de indivíduos limitado por algum propósito comum para atingir objetivos (NORTH, 1990). Segundo Van Brabant (1997), o aprendizado organizacional tem a ver com o processo coletivo que ocorre dentro da organização e o aprendizado institucional ocorre na qualidade de interação entre organizações, num sistema mais amplo. Como

novos conhecimentos são gerados a partir dos já adquiridos, trata-se de um processo incremental (SÁTYRO; CUNHA, 2018), que pode ajudar a mudar o comportamento e melhorar a performance, inaugurando uma cultura de aprendizagem reflexiva dentro das organizações que ajudam a direcionar mudanças nos objetivos, estratégias e métodos (WATTS et al, 2003).

A análise da institucionalização da política de assistência social no Brasil possibilita imputar capacidade transformativa ao MDS. Tanto devido a seu aprendizado organizacional, com a criação de burocracia e estratégias administrativas; quanto em relação ao aprendizado institucional ocorrido na área, potencializado pelos pactos firmados entre os entes federativos no CNAS e na CIT (SÁTYRO; CUNHA, 2018). Tal iniciativa, que incidiu sobre serviços e transferência de renda, torna-se mais evidente ao analisarmos a adesão municipal, principal destinatária das normativas federais (SÁTYRO; CUNHA, 2018; BICHIR, 2016a; 2016b). Quanto aos estados, Bichir (2016b) aponta para um fato importante ao analisar a falta de atuação desse ente federativo no apoio aos municípios quanto ao desenvolvimento do CadÚnico: faltavam instrumentos de indução dessas ações. A autora nota que, ao longo da institucionalização da política de assistência social, o governo federal percebeu que, “para envolver de fato o nível estadual, era preciso desenvolver mecanismos de incentivo, incluindo regras de repasse de recursos condicionadas a certas ações estatais” (BICHIR, 2016b, p. 52).

As normativas federais mais recentes focaram a qualificação da gestão. Para pensar o desenvolvimento de capacidade estatal no âmbito estadual, foram selecionados indicadores que permitiram analisar o cumprimento de funções relacionadas com a organização das estruturas administrativas, o financiamento e o apoio aos municípios. Eles compõem as dimensões que denominamos capacidades gestora, financeira e de coordenação, respectivamente. Assim sendo, nessa dissertação, a institucionalização da política de assistência social, expressa pelo conteúdo das normativas federais, assim como pela capacidade transformativa da União, é a variável independente. E o desenvolvimento de capacidades estatais nos estados, a variável dependente. O conceito de isomorfismo coercitivo, explicitado a seguir, também auxilia a compreender a inserção da gestão estadual no desenho institucional proposto para a política. A revisão sobre a dinâmica institucional fecha a discussão teórica e deve ser apresentada antes da apresentação das hipóteses discutidas nessa dissertação.

### 3.4 DINÂMICA INSTITUCIONAL: DISCUTINDO A MUDANÇA GRADUAL E O ISOMORFISMO COERCITIVO

A discussão proposta até aqui indica que a imposição de regras por si só não é condição suficiente para se alcançar as metas propostas. A dinâmica institucional interfere nos resultados políticos, que se diferenciam entre os campos de atuação do Estado. Esse estudo ancora-se na perspectiva do novo institucionalismo histórico ao assumir que decisões são tomadas em ambientes condicionados por arranjos e políticas do passado, que conformam regras e constituem diferentes atores e arenas decisórias. Trata-se de uma análise sensível às mudanças conjunturais, permitindo pensar o desenvolvimento político como continuidade ou mudanças, seja de natureza exógena (rupturas) ou endógena (mudança gradual).

Definir instituições não é tarefa trivial. Um conceito comum em todas as abordagens institucionalistas é a ideia central de regras do jogo formais ou informais que constroem a interação humana (NORTH, 1990; PIERSON, 1994; HODGSON, 2006). Mais do que isso, o enquadramento institucional cria incentivos, cuja estrutura não se define somente em um dado momento, sua evolução modela mudanças políticas ou econômicas que ocorrem de maneira incremental no longo prazo. Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986), as instituições constituem a estrutura orgânica do poder político, já que a garantia de repetição de determinados comportamentos a partir de normas e procedimentos torna possível o desenvolvimento regular e ordenado pela luta de poder. Skocpol (1992 apud ARRETCHE, 1995) explicita essa noção ao dizer que

Instituições governamentais, *regras eleitorais*, partidos políticos e as políticas públicas anteriores – todas essas variáveis, e suas transformações ao longo do tempo, criam muitos dos limites e oportunidades no interior das quais as políticas sociais são concebidas e modificadas *pelos atores politicamente ativos* no curso da história de um país (SKOCPOL, 1992, p. 527 apud ARRETCHE, 1995, p. 56 – grifos da autora).

Nessa perspectiva, destaca-se a natureza distributiva do poder de uma instituição, permitindo pensar na relação dinâmica entre atores e estruturas (MAHONEY; THELEN, 2010). Para a análise sob o ponto de vista histórico, o contexto importa e informa como atores políticos definem suas estratégias e perseguem seus interesses (SANTOS, 2015). Por muito tempo, os autores dessa vertente analítica a utilizaram para focar a continuidade através dos conceitos de dependência de trajetória e de retornos crescentes, que remetem à questão do legado das políticas prévias. Nesse sentido, não

apenas os pontos de veto, como os arranjos institucionais anteriores obstruiriam processos de mudanças (SANTOS, 2015). Quando tratam da mudança institucional, a maioria dos estudiosos da área baseia-se, em choques exógenos, os quais reconfigurariam radicalmente os arranjos institucionais (MAHONEY; THELEN, 2010). Mas como explicar processos endógenos e graduais, tal como as mudanças ocorridas no desenvolvimento da política de assistência social após a criação do Ministério do Desenvolvimento Social? O SUAS, em comparação ao período anterior, é considerado uma inovação, portanto, uma ruptura brusca. Mas, após sua criação, as mudanças ocorridas no sistema são endógenas e incrementais à institucionalização da assistência social.

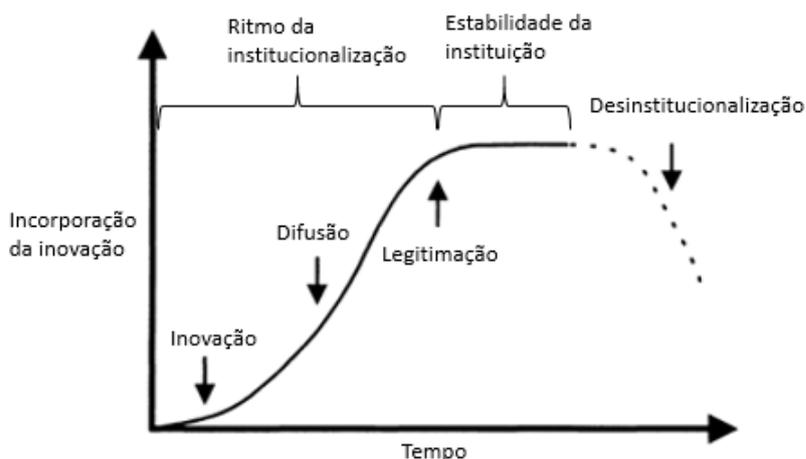
As mudanças desse tipo possuem como fonte a readequação de estratégias para adaptação, processo dependente da ação dos agentes (THELEN; STEINMO, 1992). Denotando que elas podem trazer as mesmas consequências que mudanças abruptas, Santos (2015) afirma que “o efeito cumulativo das mudanças graduais permite que as instituições não apenas sobrevivam num movimento de adaptação ambiental, mas também que ganhem novos significados e papéis no jogo político” (SANTOS, 2015, p. 37). A margem para a mudança, sob esse ponto de vista, estaria dentro da própria instituição. Sendo os arranjos institucionais dinâmicos, as análises devem considerar os agentes, a sequência de eventos próprios da estrutura interna e os contextos políticos e sociais:

A estabilidade institucional repousa não apenas na acumulação, mas na mobilização contínua por recursos, uma importante fonte de mudança que muda a balança de poder [...]. Além disso, um número de estudiosos chamou a atenção para aspectos menos óbvios de tais mudanças, enfatizando, por exemplo, que os atores estão incorporados em uma multiplicidade de instituições e as interações entre eles podem permitir mudanças imprevistas na distribuição contínua de recursos (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 14 – tradução nossa).

Complementando as questões relativas à descentralização e às relações intergovernamentais, o modelo analítico que enfatiza as mudanças graduais parece se adequar ao caso empírico tratado por essa dissertação. A criação do SUAS cumpre um duplo desafio por parte do Estado de não apenas se tornar o principal responsável pela provisão da política como de agir em prol de sua institucionalização. Esse fenômeno abrange um período de tempo que vai desde o surgimento e difusão de uma inovação, ou seja, de novas práticas regras ou tecnologias, até sua legitimação (GOODMAN;

STECKLER, 1989; LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001). A análise tradicional desse processo leva em consideração o ritmo, tempo necessário para uma inovação se difundir através de um campo organizacional; e a estabilidade<sup>30</sup>, indicando o tempo que uma instituição dura após ter se difundido e se tornado legítima (LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001). A Figura 1 apresenta a chamada tradicional curva em S utilizada para explicar a institucionalização. Esse processo, nessa perspectiva, é marcado por um padrão típico de eventos e relações entre eles. Na primeira etapa (“inovação”), as questões são inicialmente reconhecidas e admitidas por alguns atores que, em um segundo momento (“difusão”), são bem-sucedidos em relação à divulgação e aceitação de suas ideias dentro de um campo. Após, chega-se a uma fase de saturação, completando a legitimação dessas novas práticas, regras ou tecnologias.

Figura 1 – Curva tradicional da institucionalização



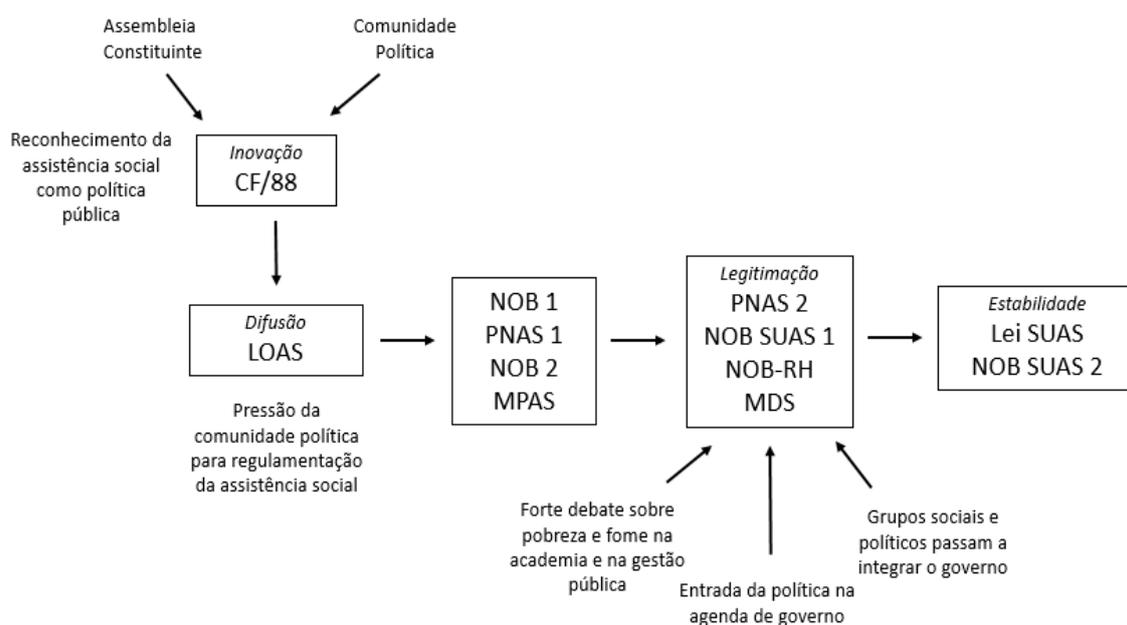
Fonte: Traduzido de Lawrence, Winn e Jennings (2001).

A Constituição Federal de 1988 é considerada um marco para essa política e, por isso, a legislação federal não pode ser negligenciada. A literatura aponta a emergência do Partido dos Trabalhadores ao poder, em 2003, como marco da institucionalização dessa política no âmbito federal (PALLOTI; COSTA, 2011; SÁTYRO; CUNHA, 2014; BICHIR, 2016b; SOARES; CUNHA, 2016; ZANETTI, 2016). Em termos de desenho institucional, foi muito importante a unificação das ações socioassistenciais e dos diversos programas de transferência de renda em um único ministério. A nova organização da

<sup>30</sup> Lawrence, Winn e Jennings (2001) utilizam estabilidade no lugar de duração porque esse último termo pode-se referir ao processo todo.

política é reflexo da capacidade de o governo federal estabelecer metas nacionais e induzir o comportamento dos estados e municípios. É notória a mudança de perfil da burocracia responsável pela provisão da política, que corroborou fortemente a transmissão de informações sobre normas e valores a respeito da nova forma organizacional. A legitimidade da participação social também foi bastante reforçada no período. A institucionalização da política de assistência social no Brasil, pensada em termos das etapas propostas pelo conceito apresentado anteriormente, pode ser sintetizada pela Figura 2:

Figura 2 – A institucionalização da política de assistência social no Brasil: regras e estruturas institucionais



Fonte: Elaborado a partir de SÁTYRO e CUNHA, 2014.

Com a entrada do governo Lula, foram desenvolvidos mecanismos de indução de comportamentos municipais, reduzindo-se espaço para ações não coordenadas (BICHIR, 2016b). O papel atribuído aos municípios é de fácil apreensão e o desenvolvimento das capacidades administrativa e burocrática desse nível de governo para a implementação da política de assistência social decorre claramente da mudança gradual ocorrida no âmbito nacional. E qual a configuração posta aos estados? A tentativa deliberada de colocar as reformas em pauta atinge estados e municípios de maneira bastante distintas.

O MDS teve a percepção tardia de que seria necessário instituir mecanismos de indução para os estados (BICHIR, 2016b). Em um período mais recente, algumas das normativas federais, buscando padronizar a gestão e a oferta dos serviços em todo o território, passaram a exigir que estados e municípios construíssem estruturas administrativas semelhantes, processo de padronização que pode ser melhor capturado pelo conceito de isomorfismo institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1991). Dimaggio e Powell (1991) afirmam haver três mecanismos de mudança isomórfica, cuja tipologia é apenas analítica, pois nem sempre se distinguem no estudo empírico das organizações. Eles se dividem em: 1) mimético, quando da imitação de arranjos estruturais tidos como legítimos ou bem-sucedidos; 2) normativo, que deriva da profissionalização do campo, ou seja, a criação de uma educação formal e base cognitiva leva à elaboração de uma rede de profissionais que não apenas ocupam posições similares na organização como são movidos por orientações parecidas; e 3) coercitivo, que resulta da pressão formal ou informação exercida por outras organizações com mais força ou poder de persuasão.

Pensando as relações intergovernamentais estabelecidas na assistência social, a perspectiva de isomorfismo coercitivo auxilia compreender a atuação do governo federal na institucionalização dessa política por meio da promulgação de normas que tinham como objetivo, por exemplo, a constituição de determinadas estruturas administrativas nas secretarias estaduais e da formalização do FEAS como unidade orçamentária e Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) próprio.

A partir dessa discussão teórica, temos que a institucionalização de políticas organizadas por meio de sistemas nacionais impacta o desenvolvimento de capacidades estatais nos governos subnacionais. A definição das relações intergovernamentais na assistência social aponta para a comprovação da capacidade transformativa da União. Em se tratando de seus impactos na gestão estadual, estabelecemos as seguintes hipóteses:

- 1) Apesar de a criação do SUAS ter sido considerada uma ruptura no desenho institucional dessa política, os efeitos da institucionalização da assistência social nos estados, em função de os serviços serem prestados pelos municípios, são percebidos de maneira gradual e lenta;
- 2) Para que a gestão estadual desempenhe suas responsabilidades, à luz da teoria da agência, concomitantes de principal e agente, a União deve promover o desenvolvimento de diferentes tipos de capacidades estatais, característica que reforça a distinção da institucionalização da política de assistência social nos estados; e

3) O ambiente legal afeta o comportamento dos entes subnacionais e espera-se que, dentre os mecanismos de indução propostos pelo governo federal, aqueles que envolvem transferência de recursos como contrapartida têm maior potencial de rompimento da inércia dos gestores estaduais.

Entendemos que as categorias analíticas descritas nessas hipóteses devem ser consideradas em conjunto porque representam diferentes aspectos de um mesmo fenômeno, a institucionalização da política de assistência social. A seguir, analisamos a trajetória das secretarias estaduais da área para identificar os resultados do desenvolvimento de capacidades nesse nível de gestão. A maneira pela qual os estados se estruturaram ao longo do tempo permite dizer sobre as áreas em que houve mudanças significativas. Ainda, buscando compreender as características desse fenômeno, no capítulo a seguir, dispomos as informações territorialmente, classificando os estados em grupos de diferentes níveis de institucionalização.

#### **4 O DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES ESTATAIS NO ÂMBITO ESTADUAL: EXPLORANDO A TRAJETÓRIA DOS ESTADOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Após a delimitação do papel atribuído à gestão estadual no contexto de institucionalização da política em âmbito nacional, bem como do tipo de relacionamento estabelecido entre a União e os estados, fica claro que a meta oficial do governo federal no âmbito da assistência social foi o fortalecimento da gestão municipal para a provisão da política. Análises realizadas para os municípios comprovam o movimento estratégico realizado pela União (BICHIR, 2011; 2016a; 2016b; SÁTYRO; CUNHA, 2018). Recentemente, os estados aderiram ao sistema e comprometeram-se a contribuir para a institucionalização da política de assistência social. Marco da institucionalização da assistência social, a NOB/SUAS 2005 possui como foco o aprimoramento da gestão em todos os níveis de governo e é justamente nesse contexto que foi dada maior atenção à estrutura organizacional dos estados. Ainda assim, são funções muito amplas, sendo difícil estabelecer critérios muito específicos quanto ao tamanho ideal e à especialização do aparato burocrático, por exemplo.

A análise empírica proposta por esse trabalho foca a trajetória de atuação dos estados buscando verificar o desenvolvimento de capacidades estatais para a gestão e coordenação da política de assistência social por parte desse nível de governo entre 2010 e 2015. Mais especificamente, serão examinadas as capacidades administrativa e burocrática (doravante denominada capacidade gestora), verificada pela organização da estrutura administrativa dos órgãos gestores estaduais e pela composição dos vínculos dos trabalhadores lotados nas secretarias estaduais de assistência; a capacidade financeira, composta pela participação no cofinanciamento da política; e a capacidade de coordenação, que diz respeito a uma das principais funções dos estados, o apoio aos municípios. Os dados sobre as atividades realizadas como apoio aos municípios e os pactos realizados na Comissão Intergestores Bipartite materializam essa última dimensão.

Em conjunto, essas três dimensões abarcam cinco das dez competências indicadas na NOB-RH/SUAS, a saber: planejamento e orçamento, gerenciamento do FEAS, cooperação técnica e assessoria aos municípios, gestão do trabalho e educação permanente e apoio às instâncias de pactuação e deliberação. Sobre essa última função, não se pode deixar de destacar a importância da participação da sociedade civil para a construção da política de assistência social nos três níveis de governo. Os conselhos

estaduais também foram analisados, uma vez que são instâncias cuja existência é colocada como contrapartida de repasses federais desde a LOAS. Contudo, pelo fato de a atuação dos estados ser homogênea em relação a esses colegiados, eles não entraram como foco. Em se tratando de um aspecto relevante para se pensar a capacidade transformativa da União sobre esse nível de governo, a situação atual dos Conselhos Estaduais receberá atenção ao final do capítulo. Convém destacar que outras características referentes às dimensões citadas também foram apresentadas quando da discussão da dimensão a que se referem. Elas foram retiradas da centralidade da análise devido ao fato de os estados se assemelharem positiva ou negativamente em relação a determinado aspecto durante o período analisado.

O Quadro 4 resume a operacionalização dos conceitos em indicadores que serão utilizados na análise, juntamente com a fonte e os anos em que os dados estão disponíveis:

Quadro 4 – Operacionalização das dimensões

<b>Dimensão</b>	<b>Indicador</b>	<b>Fonte</b>
Capacidade gestora	Organização administrativa	Censo SUAS 2010 - 2015
	Proporção de trabalhadores da secretaria com vínculo estável	Censo SUAS 2010 a 2016
Capacidade financeira	Proporção do gasto em assistência em relação ao gasto total do estado	Finbra 2010 a 2016
	Realização e tipo de cofinanciamento	Censo SUAS 2010 A 2016
	Alocação dos recursos próprios no FEAS	Censo SUAS 2014 a 2016
Capacidade de coordenação	Realização de atividades de apoio ao município	Censo SUAS 2011 a 2016
	Pactuação na CIB	Censo SUAS 2013 a 2015

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas no Censo SUAS e na Secretaria do Tesouro Nacional

Como se deu a trajetória de institucionalização dos estados? Dada a trajetória de cada unidade federativa, seria possível agrupá-los de acordo com o nível de institucionalização em que se encontram? Em quais indicadores se identifica a capacidade transformativa da União?

Foi realizada uma análise de cluster para agregar os estados com base nas dimensões elencadas. A partir de um algoritmo de agrupamento, essa técnica multivariada

forma grupos tentando minimizar a variância intragrupo e maximizar a variância entre os grupos (HAIR et al., 2005). Dessa maneira, a partir dos valores apresentados para cada indicador, buscamos definir agrupamentos (clusters) que representassem níveis de institucionalização distintos (baixo, intermediário e alto) e discutir acerca da composição deles.

O capítulo se divide em seis partes. Inicialmente, apresentamos a técnica de análise utilizada. As três seções seguintes apresentam o desenvolvimento das capacidades gestora, financeira e de coordenação, respectivamente. Nesse exercício, será apresentada a trajetória dos estados em cada um dos indicadores elencados, o que permitiu que, ao final, fosse realizada uma análise de cluster para identificação do comportamento dos estados em relação a cada dimensão. A quinta parte abarca uma discussão mais ampla, com uma análise de cluster que considerou todos os indicadores, possibilitando a compreensão sobre o desenvolvimento da capacidade estatal no âmbito estadual. Por fim, tecemos considerações acerca da capacidade transformativa da União em relação à atuação das secretarias estaduais de assistência social, incorporando à discussão o conceito de isomorfismo coercitivo.

#### 4.1 A ANÁLISE DE CLUSTER

Essa pesquisa, de cunho descritivo, analisa o desenvolvimento institucional das secretarias estaduais de assistência social. Já havendo sido sistematizada informação acerca do poder de atuação do governo federal sobre os municípios, esperamos, a partir de nosso trabalho, contribuir para o entendimento das relações intergovernamentais estabelecidas entre todos os entes no Sistema Único de Assistência Social. Com a análise de cluster, a intenção é apresentar a trajetória dos estados em relação à capacidade estatal, processo que perpassa a compreensão acerca da capacidade transformativa da União. O posicionamento dos estados em relação a cada indicador permite agrupá-los de acordo com suas semelhanças.

A análise de cluster difere-se das outras técnicas multivariadas pelo fato de sua variável estatística ser definida pelo pesquisador, não de forma empírica. Aqui, os indicadores apresentados no Quadro 4 configuram-se como nossas variáveis estatísticas. Algumas características relevantes para compreensão da institucionalização da política de assistência social no âmbito estadual foram apresentadas, mas não entraram na análise pelo fato de não se diferenciarem entre os estados, condição que interferiria

negativamente na formação dos agrupamentos. A definição das variáveis é tarefa primordial, tendo em vista que o objetivo da análise de agrupamentos é definir uma estrutura dos dados a fim de que seja possível agrupar observações mais parecidas. A aplicação dessa técnica demanda outra escolha importante a ser feita pelo pesquisador: o número de grupos. Essa tarefa leva em consideração o dilema entre o número de agrupamentos e a homogeneidade deles.

Hair et al. (2005) elencam seis estágios a serem percorridos na análise de agrupamentos: 1) objetivos da análise de agrupamento, 2) projeto de pesquisa em análise de agrupamentos, 3) suposições em análise de agrupamentos, 4) determinação de agrupamentos e avaliação do ajuste geral, 5) interpretação dos agrupamentos e 6) validação e perfil dos agrupamentos. Levando as recomendações dos autores, temos que nossa análise objetiva a classificação taxonômica, pois iremos explorar o desenvolvimento de capacidades estatais, agrupando os estados de acordo com o nível de institucionalização em que se encontram. Após a definição dos objetivos e da seleção das variáveis, é preciso pensar na possível eliminação de variáveis atípicas, as quais podem não ser representativas tanto para a população quanto para a medição dos dados. Sobre esse segundo exercício, existem três métodos dominantes que medem similaridade: coeficiente de correlação, de distância e de associação (HAIR et al., 2005). Para essa pesquisa, foi utilizada a medida de distância, que representa a similaridade como a proximidade entre as observações na consideração da disposição das variáveis.

Em relação às suposições realizadas nesse tipo de análise, sua pretensão é quantificar características estruturais a partir de um dado conjunto de observações, não realizar inferências estatísticas para estabelecer parâmetros da amostra representativos de uma população. Dessa maneira, não é necessário pensar em questões relacionadas à normalidade, linearidade ou homocedasticidade. O foco deve estar na representatividade da amostra. A multicolinearidade, a existência de diferentes variáveis representando a mesma característica, pode fazer com que uma dimensão seja implicitamente ponderada com maior peso, sendo necessário ter isso em mente.

Os grupos são criados após o cálculo da similaridade. Para isso, existem diferentes tipos de algoritmos para formação de agrupamentos, que possuem como critério a maximização das diferenças entre agrupamentos e se dividem entre hierárquicos e não-hierárquicos. Acatamos a recomendação de Hair et al. (2005) e utilizamos o método hierárquico (método de Ward) para definição do melhor número de agrupamentos e dos centros de agrupamentos, além da identificação de possíveis observações atípicas; e o

método não-herárquico (k-médias), menos suscetíveis à inclusão de variáveis irrelevantes, com os centros de grupos com os pontos sementes iniciais sugeridos pelo algoritmo anterior (HAIR et al., 2005). A determinação do número de grupos é chamada de regra de parada e não existem parâmetros para realizá-la. Os autores afirmam que as melhores soluções são determinadas por aspectos conceituais do problema investigado.

Formados os agrupamentos, cabe examinar cada grupo em termos da variável estatística de agrupamento. Nesse momento, é importante descrevê-los para definir perfis. Em nossa pesquisa final, eles foram classificados como níveis “alto”, “intermediário” e “baixo” de institucionalização. Segundo Hair et al. (2005), não existe método para garantir a validade e a significância prática, mas dois aspectos ganham destaque: a validade para a solução de agrupamentos, ou seja, a garantia da representatividade da amostra utilizada; e o perfil da solução por agrupamento, análise que extrapola a descrição daquilo que define cada grupo, sendo necessário pensar em características que diferem significativamente ao longo dos agrupamentos e que poderiam ser atribuídas a um agregado em particular. Em nossa pesquisa, como inserimos todos os estados em todos os anos de análise, não temos problemas de representatividade. Em relação ao perfil da solução por agrupamento, buscamos inserir a distribuição territorial dos estados. Preocupamo-nos em entender se as características foram encontradas em determinados estados de maneira aleatória ou se poderiam ser atribuídas às regiões brasileiras (a maioria dos estados da Região Sudeste serem mais institucionalizados do que os do Centro-Oeste, por exemplo).

#### 4.2 PRIMEIRA DIMENSÃO: A CAPACIDADE GESTORA DOS ESTADOS

A análise das estruturas administrativa e burocrática das secretarias de assistência social informam sobre a gestão dos estados, temática que se destaca nas normativas federais desde 2004. Para analisar a capacidade de gestão dos estados, serão considerados a organização das subdivisões administrativas dos órgãos gestores e os vínculos dos trabalhadores lotados nas secretarias. Objetivando examinar efeitos da capacidade transformativa da União sobre os estados, foi realizado o acompanhamento da trajetória de desenvolvimento dessas estruturas entre 2010 e 2015. Inicialmente, identificamos o tipo de transformações ocorridas para depois classificarmos os estados de acordo com o nível de institucionalização de suas estruturas. Entendemos que as secretarias estaduais que tenham constituído formalmente subdivisões administrativas e

que possuam a proporção de trabalhadores com vínculo estatutários maior do que a de comissionados são mais institucionalizadas do que as que não o fizeram e, conseqüentemente, têm maior capacidade para gerir a política de assistência social.

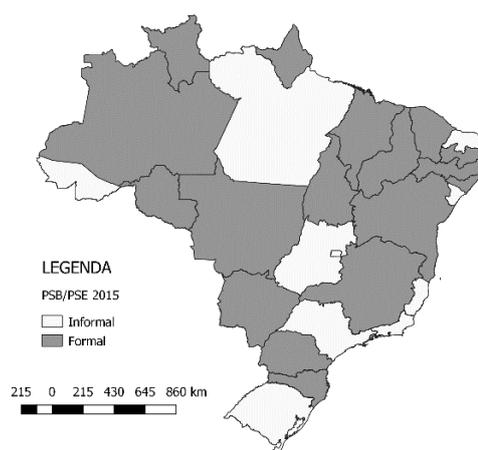
Pela análise da trajetória da administração estadual foi possível identificar características que não variam entre os estados. É o caso da realização de diagnósticos socioterritoriais, da elaboração de planos de capacitação e realização dessas atividades com os trabalhadores estaduais e municipais da assistência, que se destacam positivamente pelo fato de já terem se tornado rotina em todas (ou praticamente todas) as secretarias estaduais; e, por outro lado, da inexistência de estruturas administrativas descentralizadas: quase nenhum estado possui escritórios regionais alocados nos municípios. Tal constatação aponta para o efeito heterogêneo da capacidade indutiva do governo federal nos estados: os primeiros exemplos configuram o isomorfismo coercitivo, processo não identificado no último. Uma vez que o desenvolvimento de capacidades envolve aprendizado institucional e, portanto, o tempo importa, tais características foram apresentadas à medida que foram sendo identificadas.

Quanto à subdivisão administrativa das secretarias, elas podem apresentar a forma de Superintendência, Departamento, Gerência ou Coordenação. Para o Ministério do Desenvolvimento social, a organização dessas áreas pode ocorrer de maneira formal ou informal. Nesse trabalho, entendemos que a existência de uma estrutura formal indica que ela foi planejada, faz parte do organograma da organização e, conseqüentemente, deve ser equipada em termos de recursos humanos, financeiros e materiais. Ao nosso ver, uma estrutura informal progride de maneira espontânea, não sendo documentada oficialmente. Além do menor controle sobre as ações e resultados, uma organização com essas características estaria mais sujeita a investimentos precários, indicando menor peso político da área em questão. A Resolução CIT nº 16, de 3 de outubro de 2013, recomenda que todos os estados constituam as áreas de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, de Vigilância Social e de Gestão do Trabalho. Os mapas a seguir apresentam a organização administrativa das secretarias estaduais em relação às áreas de PSB, PSE, Gestão Financeira e Orçamentária, Gestão do SUAS, Gestão do Trabalho, Gestão dos Benefícios e Vigilância Social em 2015.

Em relação à PSB e à PSE, no ano de 2010, somente a secretaria estadual do Amapá ainda não havia constituído subdivisões administrativas para acomodar essas áreas. Em 2011, esses setores já existiam em todos os estados. Por mais que soe como uma estratégia gradativa de administração, a fronteira entre a formalidade e informalidade

dentro dos órgãos gestores estaduais é bastante fluida e não necessariamente linear. É possível perceber secretarias que tiveram estruturas formais durante grande parte de sua existência, tendo-as tornado informais no ano mais recente, por exemplo. No caso dessas duas áreas, isso ocorre com o Acre, que as possuía como formal entre 2010 e 2014 e informal em 2015. A Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial possuem a mesma trajetória de desenvolvimento dentro dos estados. O Mapa 1 apresenta a distribuição dessas subdivisões em 2015. Nesse ano, além do Acre, os estados do Pará, Rio Grande do Norte, Sergipe, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Goiás possuíam a PSB e a PSE constituídas informalmente em suas estruturas. A diferença é que esses estados apresentaram a mesma tendência durante todo o período analisado.

Mapa 1 – Proteção Social Básica e Proteção Social Especial como subdivisões administrativas das secretarias estaduais – 2015



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2015).

Depois de analisar como os estados se organizam para a coordenar a execução dos serviços em seus territórios, cabe verificar o que fazem pela gestão do SUAS. Trata-se de um importante aspecto da institucionalização da política, sendo essencial que os estados garantam recursos humanos e materiais para investir no funcionamento do sistema único. O Mapa 2 apresenta a distribuição da Gestão do SUAS como subdivisão administrativa entre os estados em 2015, quando todos já haviam-na constituído formal ou informalmente em suas secretarias. O último estado a estruturar o SUAS como estrutura de seu órgão gestor é o Pará, em 2014. Além desse estado, Acre, Amapá, Rio

Grande do Norte, Paraíba, Sergipe, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul possuíam a Gestão do SUAS como uma área informal de suas respectivas secretarias. Desde 2010, os estados de Roraima, Maranhão, Piauí, Ceará, Pernambuco, Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás haviam constituído formalmente esse setor em suas administrações.

Mapa 2 - Gestão do SUAS como subdivisão administrativa das secretarias estaduais - 2015



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2015).

Os dados mostraram não haver rigidez no que diz respeito à conformação das estruturas administrativas, ou seja, parece não existir impedimentos para que uma área constituída formalmente há quatro anos em uma secretaria volte a ser informal ou deixe de existir. Notando essa “fluidez organizacional”, cabe destacar que as três áreas apresentadas, PSB, PBE e Gestão do SUAS são as únicas que se mantiveram na estrutura de todos as secretarias estaduais nesse ano mais recente da análise da gestão estadual da assistência social. O marco normativo da assistência social instituído a partir de 2004 procura justamente mudar a concepção da política, inaugurando as temáticas de proteção social e de sistema único: a capacidade de indução do governo federal nessas áreas resultou em suas constituições nos órgãos gestores estaduais.

Ainda que a necessidade de cofinanciamento estadual também faça parte da pauta das determinações da política desde suas primeiras normativas, os estados são reconhecidos por não executarem essa função como deveriam. Analisando a conformação

da área de Gestão Financeira e Orçamentária como subdivisão administrativa das secretarias, é possível perceber que todos os estados, na maior parte do tempo, haviam-na estruturado em seus respectivos órgãos gestores. Assim como a gestão do sistema, trata-se de outro setor chave para a institucionalização da política. Como pode ser visto no Mapa 3, os estados de Tocantins e Piauí não possuíam esse setor em suas estruturas administrativas em 2015. Em relação ao estado nordestino, convém destacar que entre 2010 e 2014, essa área era organizada de maneira formal, o que revela uma condição inesperada para o ano seguinte. Em 2015, os estados do Acre, Rio Grande do Norte, Bahia, Espírito Santo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul tinham a gestão financeira e orçamentária como um setor informal de suas administrações. Sabendo que a participação estadual no cofinanciamento da política é ínfima em relação aos outros níveis de governo, a formalização dessa área parece refletir mais a necessidade de tê-la organizada como contrapartida aos repasses federais e menos uma proatividade dos estados no apoio financeiro à execução da política.

Mapa 3 – Gestão Financeira e Orçamentária como subdivisão administrativa das secretarias estaduais – 2015

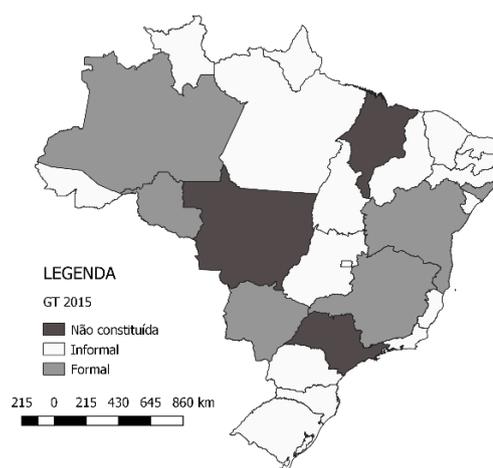


Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2015).

A Gestão do Trabalho fez parte da meta proposta pela CIT, mas a NOB-RH/SUAS já reforçava quanto a sua instituição na estrutura organizacional das secretarias. O Mapa 4 apresenta como os estados se organizavam em relação a esse aspecto em 2015. A inserção da Gestão do Trabalho como subdivisão administrativa foi

mais demorada: em 2010, Amapá, Tocantins, Maranhão, Pernambuco, Bahia, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Goiás ainda não haviam constituído essa área em suas respectivas secretarias. Em 2015, restam nessa situação somente Maranhão, São Paulo e Mato Grosso. Diferentemente do encontrado para a PSB e PSE, a Gestão do Trabalho tem como característica ser estruturada de maneira informal, não fazia parte oficialmente do organograma de dezessete secretarias nove anos após a publicação da NOB-RH/SUAS. Maranhão é o único estado onde a Gestão do Trabalho não foi constituída em nenhum momento do período analisado. Trata-se, portanto, de uma área com grande tendência à inércia por parte das gestões estaduais.

Mapa 4 – Gestão do Trabalho como subdivisão administrativa das secretarias estaduais – 2015



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2015).

Em relação à Gestão do Bolsa Família, todos os estados do Sudeste, Sul e Centro-Oeste já haviam constituído essa área de maneira informal (exceto Mato Grosso, que foi de maneira formal) em suas administrações em 2010. Nesse ano, esse setor inexistia nas secretarias estaduais do Amapá e da Bahia. Cabe destacar que Rondônia, Acre, Amazonas, Tocantins, Piauí, Ceará, Alagoas e Mato Grosso, a maioria estados do Norte e Nordeste, possuíam essa estrutura formalizada em seus respectivos órgãos gestores. A partir de 2015, a Gestão do Bolsa passa a ser contabilizada em conjunto com a Gestão dos Benefícios Assistenciais. Os benefícios assistenciais, exceto o Bolsa Família, enfrentam mais dificuldades para fazerem parte da estrutura administrativa dos

estados. Em 2010, essa área inexistia em unidades federativas de todas as regiões. O Mapa 5 apresenta a distribuição da Gestão dos Benefícios como subdivisão administrativa das secretarias estaduais em 2015. Nesse ano, Espírito Santo e São Paulo não possuíam essa área em suas respectivas estruturas. Pensando na “fluidez organizacional”, contudo, cabe notar que essa área era constituída informalmente entre 2010 e 2014 e entre 2010 e 2013 em São Paulo e no Espírito Santo, respectivamente. Materializando a heterogeneidade do processo de desenvolvimento institucional, cabe dizer que as secretarias do Amazonas, Roraima, Maranhão e Piauí, estados do Norte e do Nordeste, são as que organizaram formalmente esse setor durante todo o período analisado.

Mapa 5 – Gestão dos Benefícios Assistenciais como subdivisão administrativa das secretarias estaduais – 2015



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2015).

A área de Vigilância Social, assim como as de Gestão do Trabalho e Gestão dos Benefícios Assistenciais, ainda possui estados que não a constituíram em suas respectivas secretarias em 2015, como pode ser visto no Mapa 6. Não é possível identificar, analisando os dados entre 2010 e 2015, a transição entre a inexistência da estrutura e sua organização como aparato do governo, seja formal ou informal. Em 2015, os estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Alagoas, Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Mato Grosso do Sul são os que possuíam a Vigilância Social organizada de maneira formal em seus respectivos órgãos gestores de assistência social. Sergipe é o único estado que nunca possuiu esse setor como parte de sua secretaria.

## Mapa 6 – Vigilância Social como subdivisão administrativa das secretarias estaduais – 2015



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2015).

O território é base da organização dos serviços socioassistenciais e deve ser considerado quando da implementação de ações públicas que visem enfrentar situações de vulnerabilidade. A proposta de atuação dos estados por meio da organização da prestação regionalizada de serviços visa atender a um conjunto de municípios que não possuem oferta municipal ou que não conseguem custeá-los. Em se tratando de um serviço que extrapola o nível municipal, o estado se responsabiliza por sua oferta, executando-os de forma direta, indireta ou em cooperação com os municípios envolvidos. Para o atendimento da demanda, espera-se que a gestão estadual realize diagnósticos socioterritoriais a fim de identificar os municípios com maior vulnerabilidade social. Necessário, mas não suficiente, o diagnóstico socioterritorial representa um nível de esforço realizado pela gestão estadual. Pelo acompanhamento da trajetória dos estados é possível identificar dois comportamentos: há estados que não realizam diagnósticos socioterritoriais e há aqueles que o fazem para compreender os serviços de média e de alta complexidade. Entre 2011 e 2015, Roraima, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Minas Gerais, São Paulo e Mato Grosso do Sul realizaram estudos anuais em seus territórios para serviços de média e de alta complexidade.

Ainda analisando o entendimento dos estados em relação à demanda de seus municípios, buscamos saber sobre a existência de estruturas administrativas

descentralizadas (escritórios regionais ou similares) distribuídas em seus territórios. A maioria das secretarias estaduais apresentaram o mesmo comportamento ao longo do período analisado: não possuíam escritórios regionais. Em 2016, sete estados, Rondônia, Acre, Amapá, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul se organizavam através de escritórios regionais. Os estados devem promover apoio técnico aos municípios e a criação de estruturas administrativas descentralizadas é uma forma importante de realizar essa função. Contudo, cabe ressaltar a dificuldade de se induzir mudanças em relação a esse quesito: trata-se de uma estrutura cuja implementação é custosa, pois demanda recursos financeiros, humanos e estrutura física. Ainda, recebe pouco destaque nas normativas federais, não fazendo parte, portanto, das estratégias de indução do governo federal.

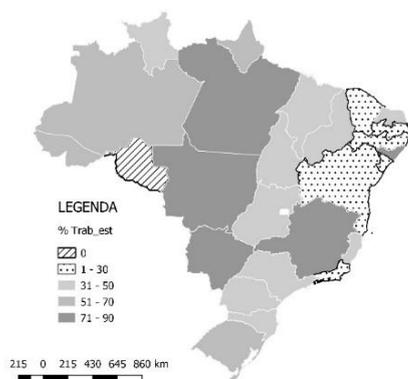
Parte também importante da organização das secretarias estaduais diz respeito à composição das equipes de trabalho, outro indicador considerado para a análise da capacidade de gestão desse nível de governo. A qualificação dos recursos humanos, em todos os níveis de governo, é pautada desde a LOAS, mas é somente com a NOB-RH/SUAS que se dá atenção à gestão do trabalho e à estruturação de carreiras. Analisando os dados do Censo SUAS, o número de trabalhadores lotados nas secretarias de assistência social e nas unidades públicas que ofertam serviços socioassistenciais caiu de 19.914 em 2010 para 10.359 em 2016. Segundo o relatório do Censo SUAS 2014, essa queda gradual no número de trabalhadores na assistência social no âmbito estadual se deve muito provavelmente à resolução da municipalização dos serviços de Proteção Básica<sup>31</sup>. Realmente, se considerarmos a construção da capacidade burocrática dos municípios, é possível perceber o aumento gradual do número de equipamentos e trabalhadores nos municípios, corroborando a justificativa de que a formação de equipes locais diminuiu a dependência administrativa em relação aos estados. Segundo análise de Sátyro e Cunha (2018), os municípios saem de um contexto onde não há equipamentos públicos para oferta de assistência social, quando da criação do MDS, para uma estrutura composta por 7.388 CRAS em 5.394 municípios com 75.241 trabalhadores, 2.249 CREAS com 20.938 trabalhadores e 131 Centros de Atendimento à População de Rua com 1.914 trabalhadores em 2013, totalizando 98.093 trabalhadores nas unidades públicas e 245.239 servidores lotados em secretarias municipais de assistência social (SÁTYRO; CUNHA, 2018, p.7).

---

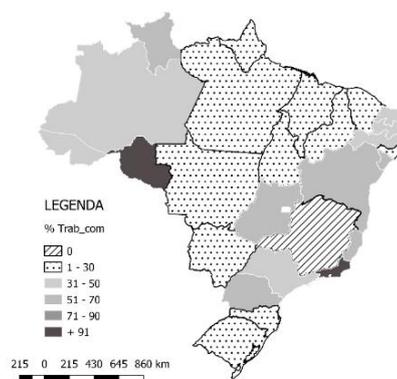
<sup>31</sup> Disponível em <[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao\\_eletronica/muse/Censo2014/recursos-humanos.html](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/Censo2014/recursos-humanos.html)>. Acesso em: 17 mai. 2018.

Dados sobre vínculo e escolaridade dos trabalhadores expressam a capacidade burocrática dos estados para a gestão da política de assistência social. Uma das diretrizes da NOB-RH/SUAS estabelece que a gestão do trabalho no âmbito do SUAS deve garantir a formalização dos vínculos e o fim da terceirização, além da garantia de educação permanente dos trabalhadores. Ao longo dos anos, é possível perceber que a burocracia lotada nas secretarias estaduais é composta, majoritariamente, por trabalhadores de vínculo estatutário e comissionado. Em termos de formalização e estabilidade, são tipos regimes trabalhistas opostos: o primeiro é próprio da administração direta e se refere aos chamados servidores públicos e o outro, mais frágil, um cargo de livre nomeação que não necessita ser ocupado por servidor de carreira. O Mapa 7 apresenta a distribuição da proporção de trabalhadores estatutários lotados nas secretarias estaduais em 2016. Nesse ano, o estado de Rondônia não possuía trabalhadores com esse tipo de vínculo em seu órgão gestor. A maioria das secretarias que tinham até 30% de sua composição formada por estatutários estava no Nordeste. Os que possuem proporções mais altas de estatutários são Mato Grosso, com 77%, Mato Grosso do Sul, com 78%, Minas Gerais e Pará, com 88%. Não há estados cuja a totalidade dos trabalhadores tenham esse vínculo. Já o Mapa 8 apresenta a relação contrária, o tipo de vínculo menos estável. O estado de Minas Gerais não possuía trabalhadores comissionados em 2016. Situação oposta a Rondônia, cuja composição de sua secretaria era formada por trabalhadores nomeados. Com característica bem parecida, o estado do Rio de Janeiro contava com 92% de comissionados em sua equipe. A maioria das secretarias estaduais possuem até 30% de trabalhadores com esse tipo de vínculo.

Mapa 7 – Proporção de trabalhadores estatutários lotados nas secretarias estaduais - 2016



Mapa 8 - Proporção de trabalhadores comissionados lotados nas secretarias estaduais - 2016



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2016). Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2016).

Uma das características dos vínculos trabalhistas diz respeito à modalidade de contratação. Buscando aprimorar a gestão do trabalho, a NOB-RH/SUAS propõe como meta a realização de concursos públicos para a admissão de profissionais de nível superior e médio. Sobre esse aspecto, entre 2008 e 2010, os estados do Acre, Pará, Amapá, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Goiás foram os que realizaram concursos públicos. Em 2012 e 2014, foram Tocantins e Rio Grande do Sul, respectivamente. Não foram realizados concursos em 2011, 2013, 2015 nem 2016. Pelo menos desde 2010 também não há notícias acerca da realização de concursos para admissão de profissionais com ensino fundamental.

Segundo as normativas<sup>32</sup>, as áreas de ocupações dentro dos órgãos gestores de ensino fundamental dizem respeito àquelas funções essenciais de apoio ao funcionamento operacional de gestão, como limpeza, cozinha e copeiragem, transporte e segurança. Já as de ensino médio relacionam-se com funções administrativas, de gestão financeira e orçamentária, além da gestão da informação, monitoramento, avaliação, vigilância socioassistencial, de benefícios, transferência de renda e CadÚnico. Como consta no Censo SUAS, espera-se que os profissionais de ensino superior sejam formados em assistência social, psicologia, pedagogia, direito, musicoterapia, terapia ocupacional, contabilidade, administração, economia, economia doméstica, sociologia e antropologia.

<sup>32</sup> NOB-RH/SUAS e Resolução do CNAS n° 9, de 15 de abril de 2014, que ratifica as ocupações e áreas de atuação para profissionais de escolaridade de ensino médio de fundamental.

Esse último curso ou pós-graduação, especialmente em equipes de referência dos estados que apoiam municípios com presença de povos e comunidades tradicionais, como indígenas, quilombolas e seringueiros.

De maneira agregada, as secretarias têm equipes compostas praticamente por trabalhadores com ensino médio e superior. Mas, diferentemente de como ocorre para os municípios, não há recomendações para a conformação de equipes de referência para as secretarias estaduais. Ainda, pelos dados dos censos, não é possível identificar a relação entre a função e a escolaridade dos trabalhadores. Por ora, optamos por não incluir o nível de escolaridade na classificação dos estados por entendermos que não há parâmetros para se empregar algum juízo de valor em relação a essa variável para explicar a institucionalização da política de assistência social nesse nível de governo.

Pelas atividades de educação permanente, o trabalhador é exposto a um conteúdo que extrapola o campo técnico e formal. Entendemos que os cursos promovem a reflexão sobre o cotidiano de atuação na assistência social e o conhecimento acerca do funcionamento do sistema. Logo, as secretarias que cumprem essa função teriam trabalhadores mais capazes e dispostos a atuar em prol da institucionalização da política. Sobre esse aspecto, foi verificado se os estados planejam e realizam capacitações. Em 2011, cinco anos após a publicação da NOB-RH/SUAS, dezoito secretarias, do Acre, Amazonas, Roraima, Para, Amapá, Maranhão, Ceará, Paraíba, Alagoas, Ceará, Paraíba, Alagoas, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Mato Grosso possuíam Plano de Capacitação. Em 2015, chega-se a vinte e cinco: somente a Paraíba não elaborou esse documento. Em relação à capacitação presencial promovida pelas próprias secretarias estaduais, tem-se que, em 2010, os trabalhadores estaduais da área da assistência social receberam capacitação em 21 secretarias, menos em Tocantins, Maranhão, Bahia, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Em 2015, apenas Piauí, Bahia e Goiás não realizaram esse tipo de atividade. Os anos de 2013 e 2014 se destacam pelo fato de todos os órgãos gestores estaduais terem desenvolvido programas de capacitação nessa modalidade para os trabalhadores municipais.

A análise da trajetória dos estados em relação à conformação de suas respectivas estruturas administrativas mostra que o MDS tem obtido sucesso na tentativa de padronização da forma de organização das gestões estaduais. Os regulamentos, especialmente a NOB-RH/SUAS e as resoluções da CIT, recomendaram fortemente um determinado modelo de gestão, que ao ser seguido pelas secretarias estaduais de assistência social, materializa o conceito de isomorfismo coercitivo proposto por

Dimaggio e Powell (1991). No final do período analisado, quase todas as secretarias possuíam em suas administrações subdivisões consideradas fundamentais para a gestão da política. Os dados mostram que em 2011 todos os estados já haviam constituído em suas estruturas administrativas as áreas de PSB e PSB, havendo uma forte tendência à formalização desses setores. Quanto à Gestão do SUAS, é possível notar que a maioria dos estados investiram na criação de um setor específico para tratar do sistema único, sendo possível captar uma forte divisão entre a formalidade e a informalidade. Aqui, a região Centro-Oeste se destaca pelo fato de todos os estados já terem constituído essa área em suas estruturas administrativas desde 2010. Os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Pernambuco, Alagoas, Bahia e Minas Gerais também ganham relevância pela conformação formal dessa área durante todo o período analisado. Em relação à Gestão Financeira e Orçamentária, foi possível encontrar indícios de formalização do setor, embora ela não estivesse constituída em dois estados (Tocantins e Piauí). Esse movimento não foi percebido para a Gestão do Trabalho: essa área inexistia em alguns estados e se apresentou de maneira informal na subdivisão da maioria das secretarias em 2015. Nesse aspecto, os estados de Alagoas e Minas Gerais se destacam por já terem constituído esse setor de maneira formal desde o início do acompanhamento realizado pelo MDS. A Gestão dos Benefícios Assistenciais parece ser uma divisão mais difícil de se estruturar, não sendo possível identificar uma tendência ao longo do tempo. A discussão sobre vigilância social e monitoramento e avaliação é mais recente nas normativas federais e menos estados a constituíram formalmente em suas estruturas.

Ao longo do tempo, a questão da regionalização tem sido colocada em pauta. Há demandas que ultrapassam as fronteiras político-administrativas dos municípios, sendo necessário haver cooperação intergovernamental para garantir que os cidadãos acessem os serviços. Assim como na saúde, a natureza da política de assistência social exige que se construa uma rede de serviços diversificada e de diversos níveis de complexidade (MENICUCCI; MARQUES, 2016). Não há regras que delimitam a periodicidade da atualização de estudos diagnósticos socioterritoriais, mas sua realização é imprescindível para se calibrar as ações desenvolvidas e cumprir com a função de auxiliar de fato os municípios na provisão de serviços que extrapolem o nível municipal. A análise da trajetória dos estados mostra que tal ação não tem sido feita anualmente por nenhuma secretaria e que há uma divisão bastante clara entre elas: há um grupo daquelas que não realizam acompanhamentos desse tipo e outro daquelas que fazem para os dois tipos de serviço, de média e alta complexidade, ao mesmo tempo. Por fim, quanto à existência de

estruturas administrativas descentralizadas, tem-se que apenas sete órgãos gestores estaduais atuavam através desses escritórios em 2016.

Em relação à estrutura burocrática, cabe ressaltar a importância da indução das normativas federais sobre os resultados encontrados. Ao final do período analisado, o estado da Paraíba era o único que não possuía Plano de Capacitação, mas, mesmo assim, havia constituído a área de Gestão do Trabalho em sua estrutura administrativa. O contrário ocorreu com os estados do Maranhão, São Paulo e Mato Grosso, que instituíram planos formais, mas não se organizaram em termos de gestão do setor. Ainda, pode-se falar desse efeito sobre a promoção de capacitações: desde o início do monitoramento, muitas secretarias desenvolveram esse tipo de atividade para seus trabalhadores. Em se tratando de um sistema e levando em consideração a demanda pela padronização da política, destaca-se o fato de o governo federal ser responsável pela distribuição do material didático, cabendo aos estados a parceria com instituições de ensino e a locação do espaço onde os cursos serão desenvolvidos. Por fim, destaca-se a irregularidade da realização de concursos públicos para contratação de trabalhadores.

#### **4.2.1 O agrupamento dos estados em relação à capacidade gestora**

A dimensão da capacidade de gestão dos estados na área de assistência social é constituída pelos indicadores de formalização das áreas de PSB, PSE, Gestão do SUAS, Gestão Financeira e Orçamentária, Gestão do Trabalho, Gestão dos Benefícios e Vigilância Social e de proporção de trabalhadores estatutários e comissionados. A partir desses dados, realizamos uma análise de agrupamentos para identificar semelhanças e diferentes entre os estados. Nesse primeiro exercício, foi possível identificar dois grupos de secretarias estaduais entre 2010 e 2015. O primeiro (cluster 1), menos institucionalizado, é composto por estados que apresentam mais subdivisões administrativas estruturadas informalmente e possui, proporcionalmente, mais trabalhadores comissionados do que estatutários. O outro grupo (cluster 2), mais institucionalizado, possui características opostas: os estados que fazem parte dele possuem mais setores organizados formalmente e, proporcionalmente, mais trabalhadores estatutários do que comissionados.

Juntando essas duas características e analisando-as ao longo do tempo, é possível perceber que em 2010, a região Sudeste é a que possui a maior proporção de estados com menor nível de institucionalização: Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo.

Juntamente com eles, estão Rondônia, Acre, Amapá, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Sergipe, Goiás e Rio Grande do Sul. Em 2015, Rondônia, Acre, Amapá, Ceará, Paraíba, Sergipe, Espírito Santo e Rio de Janeiro ainda permaneciam no cluster 1. A eles se juntaram, Roraima, Maranhão, Piauí, Pernambuco, Bahia e Santa Catarina, os estados nordestinos em maior número. Contudo, como ressaltamos na apresentação dos dados, a estrutura organizacional dos estados é fluida e demanda, portanto, uma análise longitudinal. O Quadro 5 mostra a trajetória de pertencimento de cada estado em cada ano. Em relação a esse aspecto, destacamos no texto os estados que demonstraram estabilidade em determinada condição e aqueles que, de maneira abrupta, mudaram de um agrupamento para o outro entre 2014 e 2015. Os estados de Rondônia, Ceará, Espírito Santo e Rio de Janeiro possuem as secretarias estaduais de assistência social menos institucionalizadas em termos de formalização de estrutura e vínculo dos trabalhadores: durante todo o período analisado, os órgãos gestores desses estados fizeram parte do cluster 1. Sergipe passou a maior parte de tempo nesse agrupamento, tendo feito parte do cluster 2 em 2013 e 2014. Os estados do Pará, Alagoas e Mato Grosso do Sul possuem a característica contrária: são os mais institucionalizados, pois são membros do cluster 2 desde 2010. Minas Gerais e São Paulo também possuem secretarias estaduais bastante institucionalizadas, mas o órgão gestor paulista fez parte do cluster 1 em 2010 e o mineiro, em 2011. Sobre a mudança abrupta, que descaracteriza a trajetória homogênea de pertencimento a um grupo, tem-se que os estados do Rio Grande do Sul e Goiás passaram a maior parte do tempo no cluster 1 e foram para o grupo mais institucionalizado em 2015. Já Roraima, Maranhão, Bahia e Santa Catarina fazem parte do cluster 2 a maior parte do tempo e chegam a 2015 como parte do agrupamento de secretarias menos institucionalizadas.

Quadro 5 – Pertencimento dos estados aos agrupamentos em relação à capacidade de gestão – 2010 a 2015

<b>Região</b>	<b>UF</b>	<b>Agrupamento a qual pertence</b>	<b>Ano(s) de pertencimento ao agrupamento</b>
<b>Norte</b>	RO	1	2010 2011 2012 2013 2014 2015
		2	
	AC	1	2010 2013 2014
		2	2011 2012 2015
	AM	1	2012 2013 2014
		2	2010 2011 2015

<b>Região</b>	<b>UF</b>	<b>Agrupamento a qual pertence</b>	<b>Ano(s) de pertencimento ao agrupamento</b>	
	RR	1	2015	
		2	2010 2011 2012 2013 2014	
	PA	1		
		2	2010 2011 2012 2013 2014 2015	
	AP*	1	2010	
		2	2011 2012 2013 2015	
	TO	1	2011 2012	
		2	2010 2013 2014 2015	
	<b>Nordeste</b>	MA	1	2013 2015
			2	2010 2011 2012 2014
PI		1	2011 2012 2013 2014 2015	
		2	2010	
CE		1	2010 2011 2012 2013 2014 2015	
		2		
RN		1	2010 2012 2013	
		2	2011 2014 2015	
PB		1	2010 2011 2014 2015	
		2	2012 2013	
PE		1	2011 2012 2014 2015	
		2	2010 2013	
AL		1		
		2	2010 2011 2012 2013 2014 2015	
SE		1	2010 2011 2012 2015	
		2	2013 2014	
BA	1	2015		
	2	2010 2011 2012 2013 2014		
<b>Sudeste</b>	MG	1	2011	
		2	2010 2012 2013 2014 2015	
	ES	1	2010 2011 2012 2013 2014 2015	
		2		
	RJ	1	2010 2011 2012 2013 2014 2015	
		2		
SP	1	2010		
	2	2011 2012 2013 2014 2015		
<b>Sul</b>	PR	1	2012 2013	
		2	2010 2011 2014 2015	
	SC	1	2015	
		2	2010 2011 2012 2013 2014	
	RS	1	2010 2011 2012 2014	
		2	2013 2015	
	MS	1		

Região	UF	Agrupamento a qual pertence	Ano(s) de pertencimento ao agrupamento
Centro-Oeste	MT	2	2010 2011 2012 2013 2014 2015
		1	2011 2012 2013
		2	2010 2014 2015
	GO	1	2010 2012 2013 2014
		2	2011 2015

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo SUAS (2010 a 2015).

\*Não fez parte dos agrupamentos em 2014 por não ter informação sobre a composição dos trabalhadores nesse ano.

A análise do desenvolvimento da capacidade de gestão dos estados mostra que nenhuma região se destaca como pertencente a algum cluster específico. As diferenças entre os estados devem-se à atuação dos gestores responsáveis pela organização das respectivas secretarias estaduais de assistência social. Uma característica intrínseca à organização da assistência social, a “fluidez organizacional”, ou seja, o limite tênue entre a constituição formal e informal de áreas específicas como subdivisão administrativa das secretarias, potencializa esse poder discricionário dos governadores, representado pelo(a) secretário(a), nesse aspecto. Compreendendo que essa é somente uma dimensão da institucionalização dos estados, a seguir, apresentamos os dados encontrados para a dimensão financeira.

#### 4.3 SEGUNDA DIMENSÃO: A CAPACIDADE FINANCEIRA DOS ESTADOS

A dimensão financeira é essencial para a execução de uma política pública. Desde que se pautou a inserção da assistência social como direito a ser assegurado pelo Estado, foi necessário discutir a composição das receitas destinadas ao setor. A atuação do governo federal diante dos estados e municípios ocorre, principalmente, via indução financeira. Certamente, um incentivo e tanto para o cumprimento das metas estabelecidas para o campo. Para analisar a capacidade financeira dos estados, serão considerados a proporção do gasto em assistência social em relação ao gasto total do estado, a realização e o tipo de cofinanciamento realizado aos municípios e a alocação de recursos próprios no Fundo Estadual de Assistência Social. Acompanhamos a atuação dos estados para essas características entre 2010 e 2016. Nesse trabalho, o exame da evolução do gasto estadual em assistência foi realizado a partir das informações contidas no banco de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), mais especificamente, contidos em Finanças do Brasil (Finbra) – Dados Contábeis dos Estados. Foram verificadas as despesas

vinculadas à assistência social e a despesa total para o cálculo da proporção do gasto na área. Seguindo a mesma lógica analítica, inicialmente, identificamos o tipo de transformações ocorridas para depois classificarmos os estados de acordo com o nível de institucionalização de suas estruturas. Entendemos que as secretarias estaduais com mais recursos para investimento na área, que realizam cofinanciamento fundo-a-fundo e que alocam a totalidade de seus recursos próprios em seus respectivos FEAS são mais institucionalizadas do que as que não o fizeram e, conseqüentemente, desenvolveram maior capacidade de financiamento para a política de assistência social.

Para a área financeira, foi possível identificar os efeitos da capacidade transformativa da União sobre os estados em alguns aspectos formais, características que deixam de variar entre as unidades federativas. Os FEAS, cuja criação foi determinada pelo artigo 13 da LOAS, são estruturas orçamentárias e possuem CNPJ próprio em todos os estados há alguns anos. O responsável pela organização de despesas é o(a) secretário(a) estadual de assistência social em praticamente todas as secretarias. Quando essa função não é realizada pelo(a) secretário(a), quem a assume é algum(a) técnico(a) responsável pela área. Há também que se destacar que todos os estados apresentam seus relatórios de planejamento orçamentário ou de execução financeira a seus respectivos CEAS. Uma vez que o desenvolvimento de capacidades envolve aprendizado institucional, o tempo é importante e tais características foram apresentadas à medida que foram sendo identificadas.

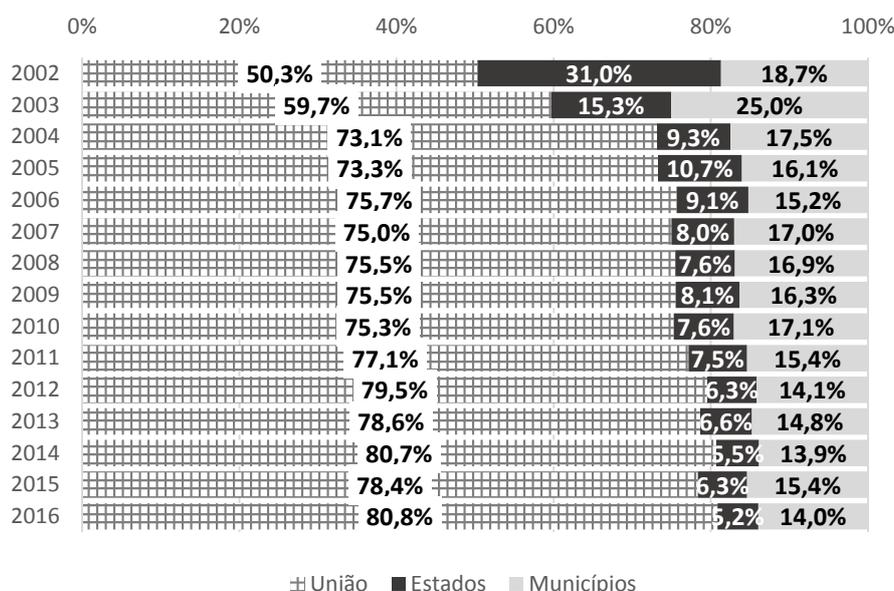
Como bem destacado anteriormente, são aspectos que tratam da dimensão formal do financiamento. Ainda que os fundos existam há mais de vinte anos, o principal desafio atual é consolidá-los como instância central no financiamento da política nos estados e municípios, objetivo reforçado a cada nova normativa. Atualmente, os fundos não reúnem a totalidade de recursos destinados à área. Mesquita, Martins e Da Cruz (2012) apontam não somente a prática do repasse via convênios como a existência de fundos alternativos. No caso dos estados, podem ser citados os fundos estaduais de combate e erradicação da pobreza e o Fundo de Solidariedade (esse último em São Paulo). Tratam-se de “desvios de rota” que indicam a falta de compromisso com o financiamento transparente e regular da política.

O cofinanciamento trata da responsabilidade sobre o financiamento da política partilhada entre as três esferas de governo. Nesse aspecto, o grande desafio é conseguir maior envolvimento especialmente dos estados. Mesquita, Martins e Da Cruz (2012) analisam a evolução do gasto em assistência entre 2002 e 2009 e afirmam que, em

conjunto, os três entes aumentaram a despesa em assistência social de R\$ 16,7 bilhões para R\$ 42,7 bilhões<sup>33</sup>. A União, principal financiadora da política, apresenta uma evolução de gasto crescente desde 2003.

O Gráfico 1 apresenta a participação, em termos percentuais, dos entes federados entre 2002 e 2016, sendo possível observar o protagonismo da União no repasse de recursos. Desde o início do levantamento realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, o percentual de participação da União é maior que 50,3%, chegando a 80,8% do financiamento da política em 2016. Os municípios vão de 18,7% para 25,0% entre 2002 e 2003. A partir do ano seguinte, sua contribuição fica entre 14,1% e 17,5%. Os estados, que em 2002 representavam 31,0% da participação no cofinanciamento, chegam a 9,4%, em 2004 e finalizam a série história em 5,2%.

Gráfico 1 – Participação dos entes no financiamento da Assistência Social – 2002 a 2016 (%)



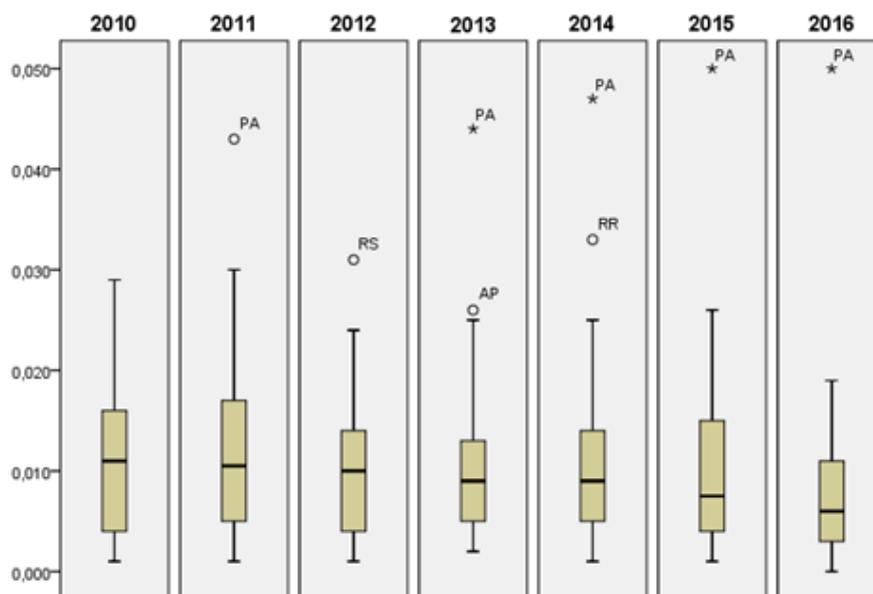
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, Balanço do Setor Público Nacional (2002 a 2016).

A análise da evolução do gasto estadual em assistência social revela que os gastos dos estados na área representaram, em média, 1% de sua despesa total entre 2010 e 2016 (Gráfico 2). Em relação a esses dados, não se verificou algum padrão regional. Cabe destacar, contudo, que há três estados do Norte entre os quatro considerados *outliers* em relação à proporção de gasto em assistência social. O estado do Pará, em vários anos,

<sup>33</sup> Valores corrigidos pelo IPCA, em R\$ bilhões de dezembro de 2009 (MESQUITA; MARTINS; DA CRUZ, 2012).

é o que apresenta o maior gasto, chegando a 5% em 2016. Em outros anos, Rio Grande do Sul (2012), Amapá (2013) e Roraima (2014) são apontados como possíveis destaques em relação às outras unidades federativas. Isso porque a despesa na função orçamentária 08 (assistência social) chegou próximo de 3% em relação à despesa total.

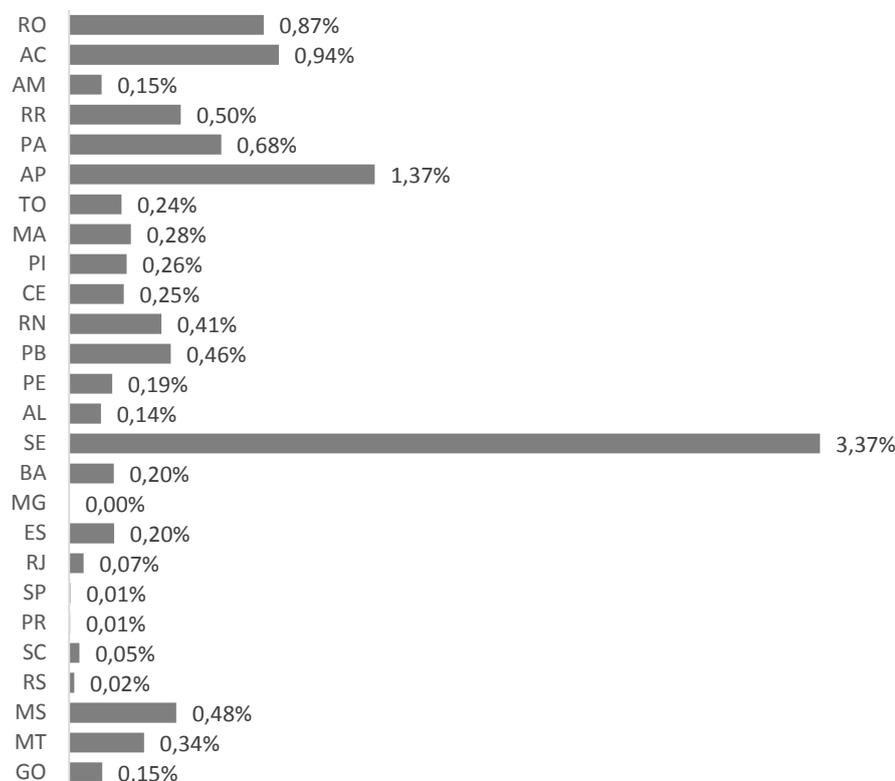
Gráfico 2 – Proporção do gasto em assistência social em relação ao gasto total dos estados - 2010 a 2016



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, Balanço do Setor Público Nacional (2002 a 2016).

O gasto em assistência apresenta indicadores ainda menores se comparado ao Produto Interno Bruto (PIB) (Gráfico 3). Em 2010, a despesa dos estados na área representou, na média, 0,45% dos PIBs estaduais. A análise do gasto em relação ao PIB estadual em 2010 revela que dentre os seis estados com o maior percentual de gasto, cinco eram da região Norte e um da região Nordeste. Sergipe foi o primeiro, com 3,37% do gasto em assistência em relação ao PIB, seguido de Amapá, com 1,37%; Acre, com 0,94%; Rondônia, com 0,87%; Pará, com 0,68% e Roraima, com 0,50%.

Gráfico 3 – Proporção do gasto em assistência social em relação ao PIB dos estados –  
2010



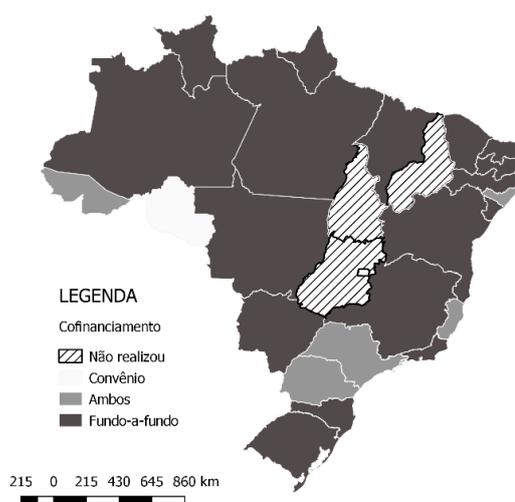
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, Balanço do Setor Público Nacional e do IPEADData.

As normativas federais não conseguiram avançar em relação ao nível de gasto dos estados para o financiamento da política. De fato, as recomendações são genéricas, encontrando-se “ausentes regras claras para o cofinanciamento dos serviços, benefícios, programas e projetos por cada esfera de governo” (MESQUITA, MARTINS, DA CRUZ, 2012, p. 25). Ainda, ao contrário da saúde e da educação, não há definições quanto à responsabilidade de cada ente federativo no financiamento da política (MESQUITA, MARTINS, DA CRUZ, 2012).

Além do gasto, foram analisados outros aspectos do campo da gestão financeira que desafiam a institucionalização do SUAS. Ao longo do tempo, é possível perceber o aumento do acompanhamento e do controle da gestão financeira dos estados pelos respectivos conselhos estaduais. Segundo o Censo SUAS, em 2016, 22 estados tinham Plano Estadual de Assistência Social (PEAS), um dos condicionantes para o repasse de recurso federal (art. 30 da LOAS), aprovado pelo CEAS. Maranhão, Rio Grande do Norte, Espírito Santo e Mato Grosso não haviam cumprido essa recomendação.

O monitoramento realizado pelo MDS informa sobre a realização ou não de repasses aos municípios e a maneira pela qual ocorrem, seja via convênio ou fundo-a-fundo. A análise dos dados entre 2010 e 2016 confirma a transição da maioria das secretarias estaduais para a realização de repasses fundo-a-fundo, conforme almejado pela PNAS 2004. Ainda assim, durante esse período, alguns estados não realizaram cofinanciamento aos municípios. Entre 2010 e 2012, ainda era grande o número de estados realizando repasse via convênio. Conforme pode ser visto pelo Mapa 9, em 2016, Tocantins, Piauí e Goiás não haviam participado do cofinanciamento nesse ano. Rondônia realizou via convênio e as secretarias estaduais de assistência social do Acre, Alagoas, Espírito Santo, São Paulo e Paraná realizavam cofinanciamento tanto por convênio como pelo fundo. E o restante, exclusivamente via fundo-a-fundo.

Mapa 9 – Realização e tipo de repasse aos municípios pelas secretarias estaduais - 2016



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2016).

Quanto ao Fundo Estadual de Assistência Social, tem-se que, em 2013, todos eles já tinham sido constituídos como Unidade Orçamentária e, a partir de 2014, possuíam CNPJ próprio. A ordenação de despesas envolve procedimentos operacionais que tem a ver com a gestão de recursos da administração pública. Uma vez tendo sido o orçamento aprovado, o(a) ordenador(a) de despesas é a autoridade responsável pela emissão de

empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos<sup>34</sup>, atividade controlada pelos Tribunais de Contas. Desde 2010, a ordenação de despesas do Fundo Estadual de Assistência Social é de responsabilidade do(a) Secretário(a) de Assistência Social na maioria dos estados (cerca de 20). Em 2016, 22 FEAS tinham como ordenador de despesa o(a) Secretário(a) de Assistência Social. Os estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná possuíam outro funcionário do órgão gestor e o do Mato Grosso, um(a) Secretário(a) ou técnico(a) de outra área.

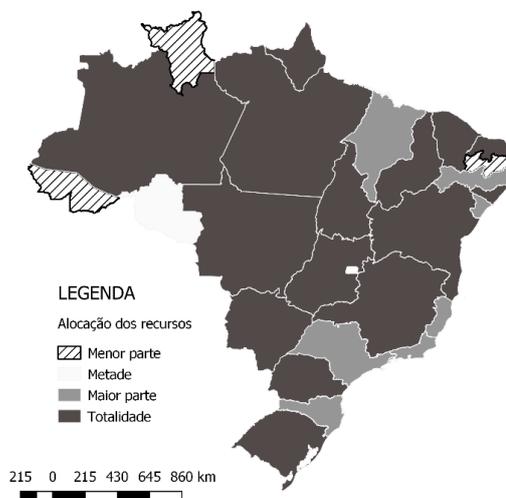
Desde o primeiro Censo SUAS, todas as secretarias estaduais apresentam o Relatório de Execução Física e Financeira das ações de assistência social ao Conselho. Os resultados positivos encontrados em relação ao Fundo e ao acompanhamento dos gastos no nível estadual são frutos das normativas que reforçam o conteúdo do artigo 30 da LOAS, dentre o qual se insere a organização do FEAS para recebimento de recursos. Ordenamento que, ao longo do tempo, busca qualidade da administração, não sendo suficiente apenas criar uma instituição responsável pelos recursos, mas prezar pela transparência na gestão dos mesmos: em 2005, a NOB/SUAS apresenta como condição de repasse a instituição de fundos como unidade orçamentária, bem como o acompanhamento de suas movimentações pelos conselhos. A atuação dos CEAS tem sido muito valorizada pelas regulamentações federais. É possível notar que eles têm conseguido cumprir sua função de controle social no que tange à aprovação de documentos, como planos, orçamentos e relatórios.

Apesar de todos os FEAS já terem se constituídos como Unidades Orçamentárias desde 2013, cabe notar uma variação em relação à alocação de recursos próprios nessas instâncias. Em 2014 e 2015, quase todos os estados alocaram a totalidade de seus recursos nos FEAS. O Mapa 10 apresenta os dados para 2016 e é possível observar que somente as regiões Norte e Nordeste possuíam estados alocando a menor parte de seus recursos no fundo. Nesse ano, a região Centro-Oeste era a única que apresentava todos seus estados alocando a totalidade de recursos próprios dos órgãos gestores nos fundos de assistência. Esses dados corroboram a análise de Mesquita, Martins e Da Cruz (2012): o fato de os estados não alocarem a totalidade de seus recursos próprios no FEAS, e esse comportamento variar entre os anos, demonstra que essa instância ainda não é tida pelas secretarias estaduais como instância principal do financiamento da política.

---

<sup>34</sup> Ver Decreto-Lei nº 200/67, art. 80, § 1º da legislação brasileira.

Mapa 10 - Alocação dos recursos próprios no FEAS pelas secretarias estaduais – 2016



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2016).

Em termos de participação no cofinanciamento, os estados deixam muito a desejar. Segundo o monitoramento realizado pelo MDS, Goiás e Piauí foram os estados que não realizaram repasse aos municípios entre 2010 e 2016. Há uma variação entre as secretarias estaduais que compõem esse grupo ao longo do tempo, mas todas são das regiões Norte e Nordeste: a do Acre não cumpriu com essa função entre 2010 e 2012; a de Roraima, em 2012 e 2013; a do Pará, entre 2011 e 2013; a do Amapá, em 2011; a do Tocantins, em 2016; a do Rio Grande do Norte, entre 2011 e 2015; a da Paraíba, em 2011, 2014 e 2015; e, por fim, a de Sergipe, em 2011 e 2012. Além de não cumprirem com essa atribuição, os estados apresentam queda gradativa do percentual de participação ao longo dos anos em comparação com a União e com os municípios. Ainda que a maioria das secretarias que não realizaram repasse aos municípios sejam do Norte e do Nordeste, alguns órgãos gestores dos estados dessa região são os que apresentaram um percentual de gasto em assistência um pouco maior do que o restante do país.

Finalizando a análise sobre a participação dos estados no cofinanciamento da política de assistência social, cabe notar que a indução do governo federal é sentida em mudanças relacionadas à formalização da gestão financeira. Nessa análise, alterações foram notadas quanto ao CEAS, cuja atuação se tornou fundamental no acompanhamento e controle da gestão financeira; na substituição de repasses aos municípios, antes realizados por convênio e agora, exceto em Rondônia, pela modalidade fundo-a-fundo,

ainda que não exclusivamente; e na institucionalização dos Fundos Estaduais de Assistência Social, inicialmente, como Unidade Orçamentária e, depois, com a obtenção de CNPJ próprio. Tais resultados fortalecem a visão de que o projeto construído pelo governo federal para o nível estadual no âmbito da política de assistência social é, de fato, o suporte aos municípios. Não sendo possível induzir o montante gasto na área, a União se utiliza de mecanismos que visam tornar o investimento financeiro dos estados, especialmente a transferência à gestão municipal, regular e transparente.

#### **4.3.1 O agrupamento dos estados em relação à capacidade financeira**

A dimensão da capacidade financeira dos estados na área de assistência social é constituída pelos indicadores de proporção do gasto em assistência em relação ao gasto total dos estados, a realização e o tipo de cofinanciamento e a forma de alocação dos recursos. A partir desses dados, realizamos uma análise de agrupamentos para identificar semelhanças e diferenças entre os estados. Uma vez que a técnica utilizada é sensível à existência de observações atípicas, foram determinadas faixas<sup>35</sup> de gastos e de trabalhadores a fim de evitar que os estados considerados *outliers* fossem retirados do cálculo. Há informação sobre a forma de alocação dos recursos para o período entre 2014 e 2016. Contudo, as secretarias apresentaram comportamento semelhante (a maioria alocou a totalidade de recursos próprios em seus respectivos fundos) nos dois primeiros anos. Para ser possível a inclusão dessa variável, que indica a consolidação do fundo como instrumento principal de financiamento da assistência social, a comparação foi feita somente para 2016<sup>36</sup>.

Nesse segundo exercício, foi possível identificar dois grupos, sendo interessante notar que o nível de institucionalização de cada um deles é ditado pela combinação do gasto com o tipo de cofinanciamento realizado. O primeiro (cluster 1), menos institucionalizado, é composto por estados que gastam menos em assistência social e ainda não conseguiram fazer a transição para os fundos, eles realizam cofinanciamento tanto por convênios quanto fundo-a-fundo. Contudo, o que torna a discussão em relação à capacidade financeira dos estados muito instigante, esse grupo tende a alocar todos seus recursos nos FEAS: por essa conformação de cluster, entende-se não haver, *a priori*,

---

<sup>35</sup> Definidas a partir do cálculo da distribuição dos dados em quartis.

<sup>36</sup> Optamos pela apresentação dos dados em forma de mapa e não como quadro, conforme realizado na primeira análise de cluster, por se tratar de informações para somente um ano.

relação direta entre nível de gasto e utilização do fundo. Em outras palavras, o estado que gasta mais não é necessariamente aquele que busca consolidar o fundo como instância de financiamento da política. O outro agrupamento (cluster 2), mais institucionalizado, é composto por estados que gastam proporcionalmente mais em assistência social, realizam cofinanciamento fundo-a-fundo e alocam a maior parte de seus recursos no FEAS, mas não exclusivamente. Ainda que a maioria dos recursos sejam transacionados via fundo, o cluster 1 o realiza em sua totalidade.

A classificação formou agrupamentos com o mesmo número de estados. Conforme pode ser visto no Mapa 11, o cluster 1 é composto por Rondônia, Amazonas, Tocantins, Piauí, Pernambuco, Alagoas, Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Goiás. O cluster 2, pelo Acre, Roraima, Pará, Amapá, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul.

Mapa 11 – Pertencimento dos estados aos agrupamentos em relação à capacidade financeira - 2016



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo SUAS (2016).

Analisando a distribuição dos dados, temos que o cluster 1, menos institucionalizado, encontra-se espalhado no território, sendo composto por estados de todas as regiões, predominando a Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Os dados de capacitação financeira, tomados em conjunto, colocam a região Nordeste como aquela que possui o

maior número de estados que combinaram um gasto proporcional maior e a realização de cofinanciamento via fundo-a-fundo (7 de 9), seguida pela Norte (4 de 7). Aqui, é interessante notar a heterogeneidade dessas regiões. Por fim, pode-se dizer que a nova configuração da política de assistência social foi capaz de estruturar formalmente os fundos, mas, sua consolidação, tal como apontado por Mesquita, Martins e Da Cruz (2012), segue como desafio a ser enfrentado pelo governo federal: após mais de dez anos de existência dos FEAS, há estados que não participam do cofinanciamento, estados que continuam realizando convênios com os municípios e estados que alocam a maior parte ou a totalidade de seus recursos nos fundos de assistência social.

Sabendo que investigar a despesa não é suficiente para explicar resultados em políticas públicas, a seguir, serão apresentados dados que dizem respeito à capacidade de coordenação dos estados, função essencial da gestão estadual reforçada pela NOB-RH/SUAS que será verificada a partir da realização de atividades de apoio aos municípios e das pactuações realizadas na CIB.

#### 4.4 TERCEIRA DIMENSÃO: A CAPACIDADE DE COORDENAÇÃO DOS ESTADOS

Os serviços socioassistenciais acontecem no nível municipal e, certamente, o bom cumprimento da função de apoio técnico aos municípios impacta positivamente a institucionalização dessa política. As atividades de apoio técnico envolvem auxiliar o aprimoramento da gestão municipal, englobando desde ações ligadas ao desenvolvimento de recursos humanos e de sistemas de informação municipais ao apoio à implementação de CRAS e CREAS. Esses últimos especialmente por se tratarem de equipamentos da PSE, cuja complexidade e abrangência, muitas vezes, extrapolam o território local e demandam atuação dos estados na coordenação ou provisão de serviços de cunho regional. Juntamente com a realização de atividades de apoio técnico aos municípios, os tipos de pactos realizados nas Comissões Intergestores Bipartite serão considerados na análise da capacidade de coordenação dos estados. A CIB é uma instância de negociação entre o estado e os municípios quanto à operacionalização do SUAS. Entendemos que quanto mais as secretarias estaduais utilizarem essa comissão para decidir sobre a política, melhor desenhadas estarão as relações intergovernamentais do sistema: compostas por representantes do estado e dos municípios, essas instâncias promovem a pactuação federativa e o respeito à autonomia dos entes por determinarem que as decisões sejam

consensuais. Assim sendo, o controle e legitimação da política por meio de fóruns federativos impacta positivamente sua institucionalização. A análise da capacidade transformativa da União sobre esses aspectos teve como referência o acompanhamento da trajetória de atuação dos estados entre 2011 e 2016 para as atividades de apoio técnico e entre 2013 e 2015 para os pactos realizados na CIB.

Em relação à capacidade de coordenação, foi possível identificar, assim como para as dimensões anteriores, características que não variam entre os estados. Sobre o apoio técnico aos municípios, tem-se que os estados se assemelham pelo fato de praticamente todos realizarem o planejamento das atividades a serem realizadas durante o ano. Em 2011, somente as secretarias de Alagoas e Espírito Santo não o fizeram. Não sendo possível estabelecer uma relação direta entre a estruturação formal de uma área e a execução de ações voltadas à mesma, não se pode afirmar que esses dois estados não davam suporte a seus municípios, apenas não tinham um plano de trabalho específico. Em 2013, o estado de Santa Catarina foi o único que não planejou suas atividades para assessoramento e apoio técnico aos municípios. Outra atividade muito importante a ser exercida pelos estados é o suporte à elaboração do Plano de Providências para adequação de aspectos relacionados à gestão e serviços socioassistenciais nos municípios. Em 2015, último ano com essa informação, somente Espírito Santo e Santa Catarina não possuíam cidades com Plano de Providências. Quanto à construção ou repasse para reforma de equipamentos da assistência social nos municípios, notou-se que, em 2011, as secretarias estaduais do Acre, Paraná e Mato Grosso do Sul construíram ou reformaram os equipamentos da assistência social nos municípios; e os estados de Rondônia, Ceará, Alagoas, Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro repassaram recursos aos municípios para esse fim. Em 2015, os órgãos gestores do Acre, Amazonas, Maranhão, Ceará e Santa Catarina atuaram diretamente na estrutura das unidades públicas, enquanto Sergipe e Paraná optaram pela transferência de recursos às secretarias municipais.

A criação da CIB foi recomendada pela PNAS 98 e todos os estados atenderam à essa normativa logo em 1999. Tamanha sua relevância, o apoio da gestão estadual ao funcionamento dessas comissões tornou-se uma de suas funções essenciais atribuídas pela NOB-RH/SUAS. O funcionamento dessas comissões deve ser garantido pela atuação permanente de uma secretaria executiva, formada a partir do quadro técnico do órgão gestor estadual. Em 2011, vinte estados haviam vinculado a CIB oficialmente à estrutura de suas secretarias estaduais, ficando de fora Rondônia, Amapá, Maranhão, Rio Grande

do Norte, Espírito Santo e Goiás. Apesar disso, independentemente do tipo da relação estabelecida, as CIBs de todos os estados possuem regimento interno.

As atividades de apoio técnico aos municípios realizadas pelas secretarias estaduais dizem respeito a produzir e distribuir material técnico, elaborar normativas e instruções operacionais, realizar capacitações e assessoramentos técnicos presencialmente ou à distância. Importante destacar que, em relação às práticas citadas, o conteúdo dos documentos, bem como o número específico de vezes em que foram realizadas é uma informação relevante. Não tendo sido possível realizar uma análise qualitativa sobre cada uma dessas questões, os mapas a seguir indicam por quantos anos, dentro do período em que se tem conhecimento, cada secretaria estadual executou determinada atividade.

Entre 2011 e 2016, conforme apresentado no Mapa 12, as secretarias estaduais do Amazonas, Roraima, Piauí, Ceará, Paraíba, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Mato Grosso do Sul produziram e distribuíram material técnico aos municípios em todos os anos analisados. Há, portanto, órgãos gestores de estados de todas as regiões realizando essa função anualmente. Sobre essa função, o estado Rondônia se destaca negativamente por não ter cumprido essa atribuição durante esses seis anos. Rio Grande do Norte, Espírito Santo e Rio Grande do Sul estão entre aqueles que o fizeram somente uma vez.

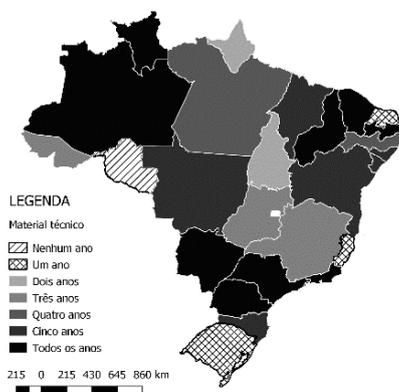
Em se tratando da elaboração de normativas e instruções operacionais para orientação aos municípios, entre 2013 e 2016, Acre e Goiás são os estados que não realizaram esse tipo de atividade durante o período analisado, como mostra o Mapa 13. As secretarias estaduais do Amazonas, Rio Grande do Norte, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso preparam essas recomendações às secretarias municipais de maneira ininterrupta. Os estados de Rondônia, Tocantins, Paraíba e Rio Grande do Sul são aqueles que o fizeram somente uma vez.

Comparando a realização de capacitações presenciais e à distância (Mapas 14 e 15, respectivamente), as secretarias estaduais se destacam por promoverem a modalidade presencial. Durante 2011 e 2016, as secretarias estaduais ofereceram capacitação presencial a seus respectivos municípios, no mínimo, por quatro anos. Estados de todas as regiões realizaram esse tipo de atividade ao longo do período analisado. Em relação à capacidade à distância, o resultado é heterogêneo: Rondônia, Acre, Tocantins, Maranhão, Piauí, Ceará, Alagoas, Espírito Santo e Rio de Janeiro não promoveram essa modalidade

de treinamento entre 2011 e 2016. Dentre os órgãos gestores que o fizeram ininterruptamente estão Minas Gerais, São Paulo e Paraná.

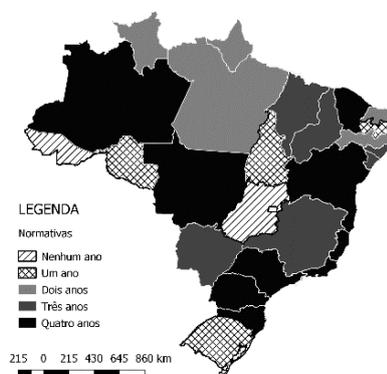
Os Mapas 16 e 17 apresentam a trajetória dos estados no que diz respeito à realização de assessoramento técnico e à distância aos municípios, respectivamente. Esse é um tipo de atividade que todas as secretarias desempenham com regularidade. Assim como para a capacitação, a modalidade presencial é mais comum entre os estados: todos eles realizaram assessoramento presencial aos municípios, no mínimo, por cinco anos dentre os seis anos analisados. Em relação ao assessoramento à distância, cabe destacar que todas as secretarias cumpriram essa função por, pelo menos, dois anos. Dentre aquelas que o fizeram de maneira ininterrupta, estão Rondônia, Amapá, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Mato Grosso e Goiás, secretarias de todas as regiões brasileiras.

Mapa 12 – Produção e distribuição de material técnico pelas secretarias estaduais – 2011 a 2016



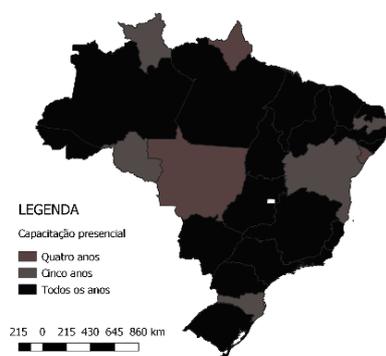
Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2011 a 2016).

Mapa 13 – Elaboração de normativas e instruções operacionais para orientação aos municípios – 2013 a 2016



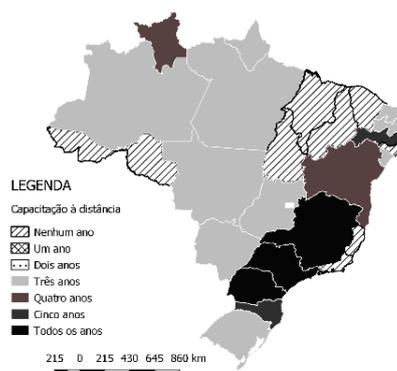
Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2013 a 2016).

Mapa 14 – Realização de capacitações presenciais aos municípios pelas secretarias estaduais – 2011 a 2016



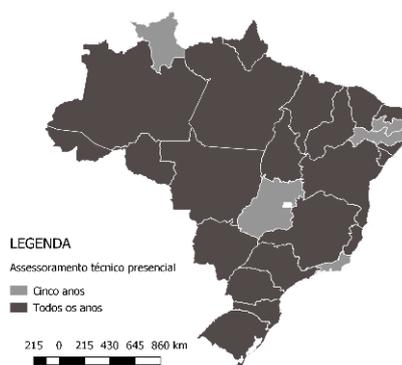
Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2011 a 2016).

Mapa 15 – Realização de capacitações à distância aos municípios pelas secretarias estaduais – 2011 a 2016



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2011 a 2016).

Mapa 16 – Realização de assessoramento técnico presencial aos municípios pelas secretarias estaduais – 2011 a 2016



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2011 a 2016).

Mapa 17 – Realização de assessoramento técnico à distância aos municípios pelas secretarias estaduais – 2016



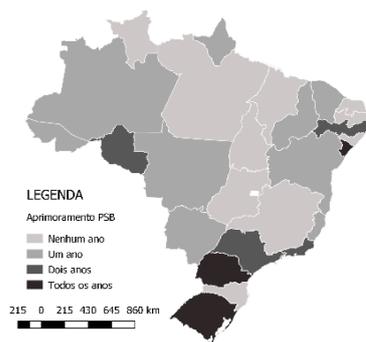
Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2011 a 2016).

As pactuações realizadas na CIB referem-se ao aprimoramento da PSB e da PSE, à reestruturação dos serviços socioassistenciais regionais, critérios de partilha e transferência de recursos, plano de providências e de apoio, regulamentação do SUAS, além de plano de capacitação. Assim como para as atividades de apoio aos municípios, os mapas a seguir indicam por quantos anos, entre 2013 e 2015, cada estado pactuou determinada questão nas CIBs. Com pode ser visto no Mapa 18, somente as secretarias estaduais de Sergipe, Paraná e Rio Grande do Sul pactuaram sobre estratégias de aprimoramento da PSB durante o período analisado. Há ainda muitas CIBs que não realizaram negociações envolvendo esse assunto durante esses três anos: Roraima, Pará, Tocantins, Maranhão, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Minas Gerais, Santa Catarina e Goiás. Já em relação às estratégias de aprimoramento da PSE, conforme apresentado no Mapa 19, as comissões de quatro estados promoveram pactuação sobre o assunto nos três anos analisados: Sergipe, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. É menor o número de CIBs que não negociaram sobre o assunto entre 2013 e 2015 se comparado à PSB, mas elas fazem parte do conjunto apresentado anteriormente: Roraima, Maranhão, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Santa Catarina e Goiás.

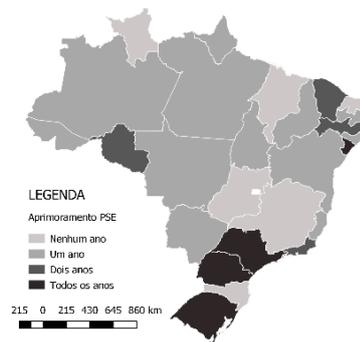
Quanto à reestruturação dos serviços socioassistenciais regionais (Mapa 20), somente o estado do Paraná pactuou sobre o tema na CIB entre 2013 e 2015. Não houve negociação sobre essa questão, função essencial do nível estadual, nas comissões dos estados do Amazonas, Roraima, Pará, Maranhão, Rio de Janeiro, São Paulo e Santa Catarina. Já os temas voltados à gestão municipal ganham relevância: durante o período analisado, mais secretarias estaduais pactuam sobre os critérios de partilha e transferência de recursos, bem como sobre os Planos de Providência e de apoio. Segundo o Mapa 21, metade das secretarias estaduais negociaram na CIB sobre critérios de partilha e transferência de recursos durante o período de análise: Amazonas, Amapá, Ceará, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. Enquanto nas comissões de Tocantins, Rio Grande do Norte e Goiás não houve pactuação sobre o tema entre 2013 e 2015. Os Planos de Providência e de apoio foram o terceiro assunto mais negociado entre as CIBs, como poder ser visto no Mapa 22: as discussões foram realizadas durante todo o período analisado no Amazonas, Ceará, Pernambuco, Alagoas, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Goiás. Somente os estados de Rondônia, Roraima, Maranhão e Bahia não tomaram decisões sobre essa questão entre 2013 e 2015.

Quanto à regulamentação do SUAS, é possível visualizar no Mapa 23 que somente as CIBs dos estados do Ceará, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul pactuaram sobre o tema em todo o período analisado. Esse é a questão menos debatida entre estados e municípios. Entre 2013 e 2015, doze comissões não tomaram decisões a respeito do assunto: Roraima, Amazonas, Tocantins, Maranhão, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina, Mato Grosso e Goiás. Por fim, o Plano Estadual de Capacitação foi objeto de negociação durante todo o período analisado, conforme mostra o Mapa 24, nas CIBs dos estados do Amapá, Sergipe e Paraná. Enquanto Acre, Pará, Tocantins, Maranhão e Mato Grosso do Sul não pactuaram sobre o tema entre 2013 e 2015.

Mapa 18 – Pactuação na CIB: Estratégias para Aprimoramento da PSB – 2013 a 2015



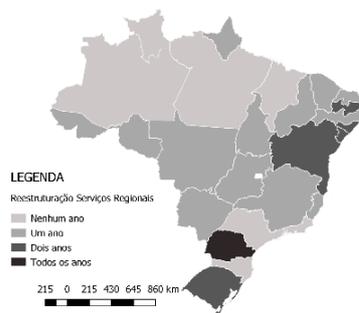
Mapa 19 – Pactuação na CIB: Estratégias para Aprimoramento da PSE – 2013 a 2015



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2013 a 2015).

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2013 a 2015).

Mapa 20 – Pactuação na CIB: Reestruturação dos serviços socioassistenciais regionais – 2013 a 2015



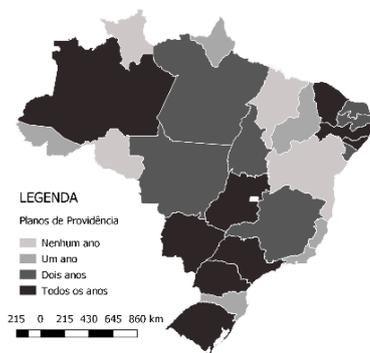
Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2013 a 2015).

Mapa 21 – Pactuação na CIB: Critérios de Partilha e transferência de recursos – 2013 a 2015



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2013 a 2015).

Mapa 22 – Pactuação na CIB: Plano de Providência e planos de apoio – 2013 a 2015



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2013 a 2015).

Mapa 23 – Pactuação na CIB: Regulamentação do SUAS – 2013 a 2015



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2013 a 2015).

## Mapa 24 – Pactuação na CIB: Plano Estadual de Capacitação – 2013 a 2015



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2013 a 2015).

O apoio técnico aos municípios, como mostrado, abrange um amplo conjunto de tarefas com a finalidade de tornar a gestão municipal mais exitosa no cumprimento de sua função. As secretarias estaduais não têm o hábito de construir ou reformar, por elas mesmas, os equipamentos públicos da assistência social, muito menos destinar verbas para esse fim para unidades cuja responsabilidade se encontra nas mãos dos municípios. A atuação dos estados é sentida em termos de planejamento anual das atividades e elaboração do Plano de Providências para adequação da gestão e da prestação de serviços, tarefa que a maioria executa. Tratando das atividades específicas, quase todos realizam capacitação e assessoramento técnico, principalmente de forma presencial, pelo menos, desde o início do monitoramento realizado pelo MDS. Quanto à produção e distribuição de material técnico aos municípios, somente a secretaria estadual do Acre nunca realizou esse tipo de tarefa. Quando se analisa a elaboração, pelo próprio estado, de normativas e instruções para os municípios, somente os estados do Acre e de Goiás nunca o fizeram. Cabe notar que essa última atribuição faz parte do exercício de coordenação a ser executado pelos estados. E é justamente em relação a uma das características que os coloca como principais, de acordo com a teoria da agência, que os estados se distinguem bastante entre si, além de o realizarem de maneira muito aquém do que a estabelecidas pelas normativas federais.

Pelo menos quanto à criação da CIB, as normativas foram bem-sucedidas, pois logo da criação de sua congênere nacional, todos os estados criaram seus espaços de

negociação. Embora nem todas as CIBs estejam ligadas à estrutura formal do órgão gestor, elas possuem regimento interno e levam em consideração as indicações para representantes municipais realizadas pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS). Entre 2013 e 2015, os temas mais pactuados nessas instâncias disseram respeito ao critério de partilha e planos de apoio. Apesar de os estados planejarem sua atuação em relação à elaboração de Planos de Providência e apoio aos municípios, essa temática foi pactuada em somente onze secretarias estaduais em 2015. A reestruturação dos serviços socioassistenciais regionais não foi pactuada em sete secretarias estaduais durante o período analisado. Um número baixo de CIBs pactuaram sobre estratégias para aprimoramento da proteção social e regulamentação do SUAS. Em relação aos planos de capacitação, destacamos a diferença entre promovê-las através do CapacitaSUAS, de responsabilidade do governo federal, e planejá-las por conta própria considerando a demanda local: em 2015, apesar de todas as secretarias estaduais terem realizado capacitações aos municípios e somente a da Paraíba não possuir Plano de Capacitação, esse documento foi objeto de pactuação na CIB apenas em Roraima, Amapá, Ceará, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro, Paraná e Goiás. Durante o período analisado, cinco secretarias não negociaram sobre essa questão.

#### **4.4.1 O agrupamento dos estados em relação à capacidade de coordenação**

A dimensão da capacidade de coordenação dos estados na área de assistência social é composta pelos indicadores de realização das atividades de apoio aos municípios e os temas pactuados na CIB. A partir desses dados, realizamos uma análise de agrupamentos para identificar semelhanças e diferenças entre os estados. Há informação para esses dois indicadores existem para 2013 a 2015. Entendendo que dois anos é um período de espaço curto para se falar sobre a trajetória de pertencimento a grupos mais ou menos institucionalizados, optamos por analisar a classificação dos estados em 2015. Nesse terceiro exercício, foi possível identificar dois grupos. O primeiro (cluster 1), menos institucionalizado, é composto por estados que realizaram menos atividades de apoio aos municípios e pactuaram menos na CIB. Trata-se de um grupo formado por secretarias estaduais que não somente apresentam baixa capacidade de coordenação da política em seu âmbito de gestão como deixam de realizar sua principal função: o suporte aos municípios. O outro grupo (cluster 2), mais institucionalizado, possui características opostas: os estados que fazem parte dele foram mais proativos em termos de apoio aos

municípios e de pactuação na CIB. É muito importante salientar que, para além de cumprirem melhor a função de auxílio técnico às secretarias municipais, os estados desse grupo mais institucionalizado decidem aspectos da gestão juntamente com os governos locais ao negociarem sobre a política nas CIBs.

O Mapa 25 mostra a composição dos agrupamentos. O cluster 1, menos institucionalizado, é formado pelos estados de Rondônia, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Tocantins, Maranhão, Rio Grande do Norte, Paraíba, Minas Gerais, Espírito Santo, Santa Catarina, Mato Grosso e Goiás. O cluster 2, pelo Acre, Piauí, Ceará, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul.

Mapa 25 – Pertencimento dos estados aos agrupamentos em relação à capacidade de coordenação – 2015



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo SUAS (2015).

Analisando a distribuição dos dados, temos que o cluster 1, menos institucionalizado, é maior. Ele é composto por estados de todas as regiões, predominando a Norte. Tendo em vista que há mais secretarias estaduais realizando atividades de apoio aos municípios do que pactuando na CIB, o peso da diferenciação entre os estados recai sobre esse último indicador. Essas instâncias existem há dezenove anos, mas ainda não se consolidaram como instâncias de negociação entre estados e municípios. No cluster 2, mais institucionalizado, predominam os estados das regiões Nordeste, Sudeste e Sul. Fora

delas, os estados do Acre e do Mato Grosso do Sul. Esses fóruns federativos são fundamentais para a promoção da relação entre os entes. Sátyro e Cunha (2018) analisam a atuação da CIT na regulamentação da política de assistência social: dessa instância saíram acordos para a normatização da NOB/SUAS e do Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, por exemplo. As autoras analisaram as resoluções da CIT expedidas entre 1999 e 2014 e apontam para o forte potencial de indução à cooperação existente nessa comissão. Sabendo da importância dessas instâncias para a promoção e desenvolvimento de capacidades estatais nos governos subnacionais, é fundamental que se produza mais conhecimento sobre a atuação dessas comissões, especialmente as de âmbito estadual.

O acompanhamento do desenvolvimento da capacidade de coordenação dos estados encerra a análise das três dimensões propostas. No período mais recente, as secretarias estaduais mais institucionalizadas em termos de capacidade de gestão são as do Pará, Alagoas, Mato Grosso, São Paulo e Minas Gerais. Para o financiamento da política, destacam-se os estados do Norte e Nordeste. E no que diz respeito à coordenação, compõem o agrupamento mais institucionalizado alguns estados das regiões Nordeste, Sudeste e Sul. Por fim, ressaltamos que os FEAS e as CIBs ainda não se consolidaram como instâncias do SUAS. Ambos foram criados na década de 1990 atendendo a normativas federais e em 2015, ainda há estados que não alocam a totalidade de seus recursos em seus fundos nem realizam pactuações importantes para operacionalização da política com seus municípios. A seguir, juntamos as três dimensões para discutir a trajetória de institucionalização dos estados de maneira mais ampla.

#### 4.5 CAPACIDADES ESTATAIS NO ÂMBITO ESTADUAL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Reunimos as dimensões analisadas anteriormente para avaliar o nível de institucionalização das secretarias estaduais de assistência social. O Quadro 6 retoma as variáveis que operacionalizam cada dimensão pesquisada e os anos em que esses dados estão disponíveis, auxiliando a justificar a escolha pelo período proposto para esse exercício final.

Quadro 6 – Variáveis utilizadas e ano de disponibilidade dos dados

Dimensão	Variável	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Capacidade gestora	Organização Administrativa	X	X	X	X	X	X	
	Proporção de trabalhadores com vínculo estável	X	X	X	X	X	X	X
Capacidade financeira	Proporção do gasto em assistência em relação ao gasto total	X	X	X	X	X	X	X
	Realização e tipo de cofinanciamento	X	X	X	X	X	X	X
	Alocação de recursos próprios no FEAS					X	X	X
Capacidade de coordenação	Realização de atividades de apoio ao município		X	X	X	X	X	X
	Pactuação na CIB				X	X	X	X

Fonte: Elaboração própria.

Levando em consideração o período da análise, temos que entre 2011 e 2015 há o máximo de informação disponível. Para que a variável “pactuação na CIB” pudesse fazer parte desse último exercício, havia a possibilidade de selecionarmos as informações existentes entre 2013 e 2015, mas trata-se de um espaço de tempo muito curto para se explorar o processo de desenvolvimento de capacidades estatais. Assim sendo, selecionamos o primeiro intervalo de tempo (2011 a 2015) para realizar a análise de cluster e discutir sobre a trajetória de institucionalização das secretarias estaduais de assistência social. Fazem parte de nosso cômputo, portanto, a “proporção do gasto em assistência em relação ao gasto total”, a “realização e tipo de cofinanciamento”, a “proporção de trabalhadores estatutários e comissionados” e as “atividades de apoio aos municípios”. Ainda que a “alocação de recursos próprios no FEAS” e “realização de pactos na CIB” tenham sido retirados, há indicadores das três dimensões de capacidade nessa análise final.

Entre 2011 e 2015, é possível identificar três agrupamentos de estados. Ao juntar os indicadores das três dimensões, a proporção do gasto em assistência social em relação à despesa total do estado deixou de ser um diferenciador entre os estados: para esse indicador, o ponto central de todos os clusters indica gasto intermediário. Pensando nas outras características, o agrupamento considerado mais institucionalizado possui melhor pontuação para todas elas, como será apresentado na descrição dos perfis. A análise tornou-se mais rica ao dividirmos três ao invés de dois clusters, diferente de como feito para as dimensões anteriores: a gradação em níveis alto, intermediário e baixo permitiu captar melhor a importância das dimensões para a formação dos grupos, especialmente

para a diferenciação entre os clusters 1 e 2, como será visto a seguir. Para assim os classificarmos, optamos por dar mais peso aos indicadores das principais funções dos estados no SUAS, quais sejam a realização de cofinanciamento e de apoio aos municípios, demandas presentes em todas as normativas federais. Em outras palavras, o grupo considerado com o menor nível de institucionalização apresentou valores menores para essas duas características.

O cluster 1 é o menos institucionalizado. Esse agrupamento é composto por estados que não realizam o cofinanciamento, possuem um nível intermediário de formalização de suas estruturas administrativas, têm uma proporção um pouco maior de trabalhadores estatutários do que comissionados e realizam menos atividades de apoio aos municípios. Os estados que formam o cluster 2, nível de institucionalização intermediária, realizam cofinanciamento ora via convênio ora via fundos, possuem um nível de formalização de suas estruturas administrativas um pouco mais baixo do que o cluster 1 e muito mais comissionados do que estatutários, mas realizam mais atividades de apoio do que o grupo anterior. Fazem parte do cluster 3, o mais institucionalizado, as secretarias estaduais que realizam cofinanciamento fundo-a-fundo, com um nível maior de formalização da organização de suas estruturas administrativas, possuem uma proporção de estatutários maior do que a de comissionados. Ainda, realizam mais atividades de apoio aos municípios do que os outros grupos.

Analisando essas características ao longo do tempo, é possível perceber que, em 2011, a região Norte não fazia parte do cluster mais institucionalizado e que os estados da região Sudeste se encontravam nos estágios intermediário ou alto. Em 2015, há estados de todas as regiões dentro do cluster 3. Ainda, todos os estados da região Sul encontram-se nesse grupo de institucionalização mais alta. O Quadro 7 mostra a trajetória de pertencimento de cada estado em cada ano. Durante o período analisado, pode-se dizer que a maioria dos estados que compõem o cluster 1 são das regiões Norte e Nordeste, havendo um período de pertencimento do Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Goiás. Metade do cluster 2 é formada por estado da região Norte e Nordeste, junto a eles, estão Espírito Santo e Rio de Janeiro. Ceará, Alagoas e Bahia se destacam por permanecerem boa parte do tempo no cluster 3, assim como Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul.

Quadro 7 – Pertencimento dos estados aos agrupamentos em relação à capacidade estatal – 2011 a 2015

<b>Região</b>	<b>UF</b>	<b>Agrupamento a qual pertence</b>	<b>Ano(s) de pertencimento ao agrupamento</b>	
<b>Norte</b>	RO	1		
		2	2011 2012 2013 2014 2015	
		3		
	AC	1	2011 2012	
		2	2015	
		3	2013 2014	
	AM	1	2011 2015	
		2	2012	
		3	2013 2014	
	RR	1	2012 2013	
		2	2011 2015	
		3	2014	
	PA	1	2011 2012 2013	
		2		
		3	2014 2015	
	AP*	1	2011	
		2		
		3	2012 2013 2015	
	TO	1	2011 2012 2013 2014 2015	
		2		
		3		
	<b>Nordeste</b>	MA	1	
			2	2013 2015
			3	2011 2012 2014
PI		1	2011 2012 2013 2014 2015	
		2		
		3		
CE		1		
		2		
		3	2011 2012 2013 2014 2015	
RN		1	2011 2012 2013 2014 2015	
		2		
		3		
PB		1	2011 2014 2015	
		2		
		3	2012 2013	
PE	1	2011 2012		
	2	2014		

<b>Região</b>	<b>UF</b>	<b>Agrupamento a qual pertence</b>	<b>Ano(s) de pertencimento ao agrupamento</b>	
	AL	3	2013 2015	
		1		
		2		
	SE	3	2011 2012 2013 2014 2015	
		1		
		2	2011 2012 2015	
	BA	3	2013 2014	
		1		
		2	2015	
	Sudeste	MG	3	2011 2012 2013 2014 2015
			1	
			2	
ES		3	2011 2012 2013 2014 2015	
		1		
		2		
RJ		3	2011 2012 2013 2014 2015	
		1		
		2		
SP		3	2011 2012 2013 2014	
		1		
		2	2015	
Sul	PR	3	2014 2015	
		1	2012	
		2	2011 2013	
	SC	3	2011 2012 2013 2014 2015	
		1		
		2		
	RS	3	2014 2015	
		1	2011 2012 2013	
		2		
Centro-Oeste	MS	3	2011 2012 2013 2014 2015	
		1	2011 2012 2013 2014	
		2		
	MT	3	2015	
		1		
		2		
	GO	3		
		1	2011 2015	
		2	2012 2013 2014	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo SUAS (2011 a 2015). \*Não fez parte dos agrupamentos em 2014 por não ter informação sobre a composição dos trabalhadores nesse ano.

Para facilitar a visualização da distribuição territorial dos clusters, os mapas a seguir apresentam o pertencimento dos estados aos agrupamentos em 2011 e em 2015. O Mapa 26 confirma que a maioria dos estados que compõem o cluster 1 em 2011 encontram-se nas regiões Norte e Nordeste. Rondônia, Roraima, Sergipe, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Paraná fazem parte do cluster 2. As secretarias do Maranhão, Ceará, Alagoas, Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul apresentam o maior nível de institucionalização nesse ano. Em 2015, o Mapa 27 mostra que as secretarias estaduais de assistência social aumentaram seu nível de institucionalização ao longo do tempo. O número daquelas que pertencem ao cluster 1 reduziu em 50%. Concomitantemente, aumentou o daqueles que se encontram nos outros agrupamentos, sendo que a maioria dos estados fazem parte do agrupamento do nível mais alto de institucionalização.

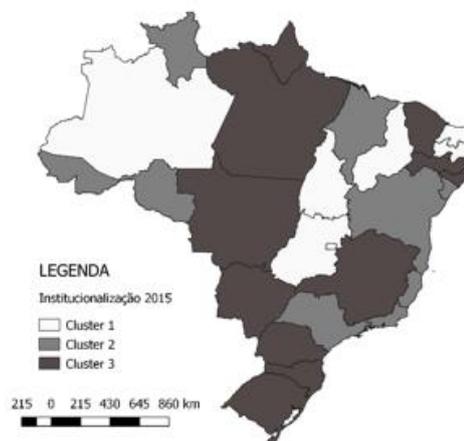
No último ano da análise, integrava o grupo dos estados menos institucionalizados, Amazonas, Tocantins, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba e Goiás. Em relação a esse grupo, destacamos uma forte inércia, tendo em vista que se mantém na mesma classificação de 2011. Nove estados, Rondônia, Acre, Roraima, Maranhão, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, compõem o cluster de nível intermediário de institucionalização. E onze, Pará, Amapá, Ceará, Pernambuco, Alagoas, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, são os estados que possuem secretarias estaduais com o nível mais alto de institucionalização. Em relação a essa composição final, cabe destacar que Pará, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul faziam parte do cluster 1 em 2011. E o estado o Paraná, do cluster 2.

Mapa 26 – Pertencimento dos estados aos agrupamentos em relação à institucionalização – 2011



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo SUAS (2011).

Mapa 27 – Pertencimento dos estados aos agrupamentos em relação à institucionalização – 2015



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo SUAS (2015).

Pela análise da trajetória dos estados em relação à institucionalização da assistência social foi possível notar que as regiões brasileiras, exceto a Sul em 2015, não são homogêneas em relação à organização da gestão dessa política. Cabe destacar especialmente as regiões Norte e Nordeste, que possuem estados que fazem parte de todos os clusters durante todo o período analisado. Ainda, existem aquelas secretarias estaduais que se mantiveram na mesma posição, em todos os níveis de institucionalização, e as que melhoraram muito na comparação entre 2011 e 2015. Esse movimento ocorre com secretarias de todas as regiões, o que não nos permite, a partir dos dados aqui examinados, estabelecer padrões territoriais de desenvolvimento de capacidade estatal nos estados.

Isto posto, o que podemos dizer sobre os efeitos dos mecanismos de indução do governo federal sobre os estados? A seção a seguir incorpora os conceitos de mudança gradual e isomorfismo coercitivo para analisar a trajetória das secretarias estaduais de assistência social no que diz respeito ao desenvolvimento de suas capacidades estatais.

#### 4.6 O EFEITO DA CAPACIDADE TRANSFORMATIVA DA UNIÃO SOBRE OS ESTADOS

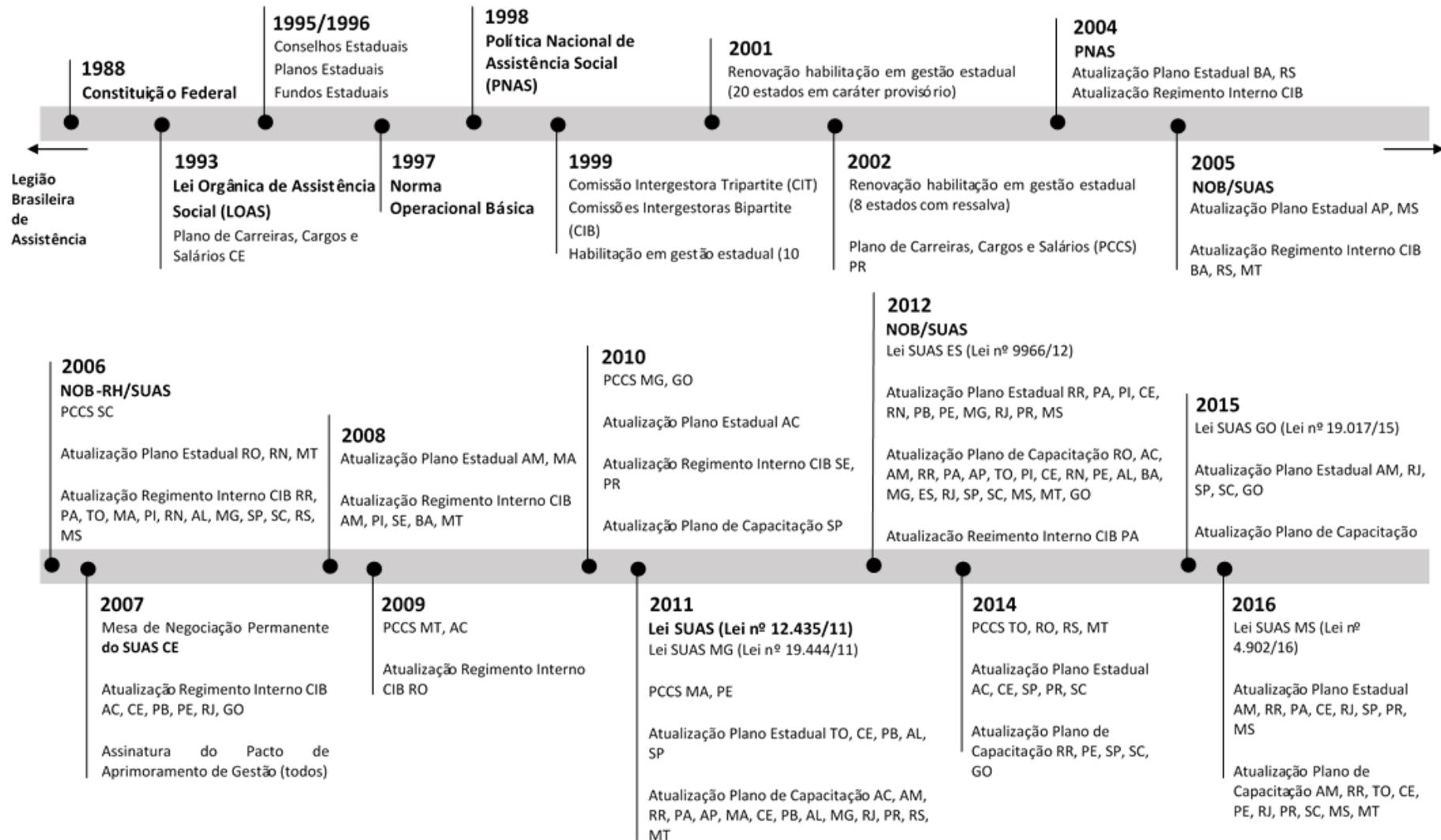
Embora o escopo dessa análise seja o desenvolvimento de capacidades nos estados a partir do SUAS, estruturas institucionais importantes para a execução da política

foram demandadas por normativas promulgadas em um período anterior à criação do sistema, como os conselhos, planos, fundos e CIB. Foi possível identificar os resultados dessa “primeira leva” de mecanismos de indução em resoluções da CIT. A compilação desses dados, juntamente com a informação obtida através do Censo SUAS, encontra-se na Figura 3. Trata-se de uma linha do tempo que apresenta a trajetória da gestão estadual, assinalando mudanças em relação à atuação de planos de assistência social, regimento interno da CIB e planos de capacitação. Ainda, há dados sobre a instituição de Plano de Carreira, Cargos e Salários, de Mesa de Negociação Permanente do SUAS e de Lei SUAS estadual. Quanto a esse último aspecto, cabe notar que depois de onze anos de existência do SUAS, apenas Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás e Mato Grosso do Sul, legislam sobre o sistema único em seus estados. Segundo informação do Censo SUAS 2013, desde esse ano há um projeto de lei sobre essa questão em tramitação no Rio de Janeiro<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Não havendo informação sobre a evolução dessa legislação nas pesquisas seguintes.

Figura 3 – Normativas federais e a trajetória dos estados na institucionalização de assistência social, 1988 - 2016



Fonte: Elaborado a partir das normativas federais da política de assistência social e Censo SUAS (2010 – 2016).

O governo federal, assim como fez para os municípios, induziu o comportamento dos estados com a promulgação de normativas. Em algumas áreas, a União foi bem-sucedida em sua estratégia de moldar a organização dos estados, em outras palavras, promoveu o isomorfismo coercitivo. Analisando as secretarias estaduais de assistência social no período atual, a partir dos resultados encontrados nessa pesquisa, temos que no âmbito da capacidade gestora estadual, praticamente todos os estados realizam diagnósticos socioterritoriais, elaboram planos de capacitação e promovem a capacitação de trabalhadores estaduais e municipais. Por outro lado, quase nenhuma possui escritórios descentralizados e não há o costume de contratar funcionários via concurso público. Há resoluções na CIT que demandam a criação de estruturas administrativas nas secretarias, as áreas que se organizaram formalmente em mais estados são a de Gestão da PSB, Gestão da PSE e Gestão do SUAS, existente em 17 secretarias distribuídas aleatoriamente no território em 2015. A Gestão Financeira e Orçamentária existe formalmente em 18 estados, não tendo se constituído em Tocantins e Piauí nesse ano. A Gestão dos Benefícios se organizou formalmente em 12 estados, a maioria do Norte e Nordeste e não se constituiu nem em São Paulo nem no Espírito Santo. A Vigilância Social encontra-se formalmente em 11 estados, nenhum deles localizados na Região Sul e em Sergipe ela não foi constituída. A área menos formalizada é a de Gestão do Trabalho, são somente 6 secretarias, nenhuma na Região Sul.

Quanto aos trabalhadores, em 2016, as secretarias estaduais que possuem uma proporção maior de trabalhadores estatutários estão no Pará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais. Em Rondônia, todos os trabalhadores nesse último ano eram comissionados. No Rio de Janeiro, a proporção com essa característica era 92%. Enquanto Minas Gerais não possuía trabalhadores com esse tipo de vínculo, a composição era de 30% para a maioria das secretarias.

Pensando na capacidade financeira, a estratégia do governo federal obteve êxito quanto à condição do FEAS como estrutura orçamentária (todos os estados a partir de 2013) e com CNPJ próprio (todos a partir de 2014), ao fato de o ordenador de despesas ser o(a) secretário(a) estadual de assistência social (a maioria dos estados desde 2010) e de os relatórios de execução financeira passem pelos conselhos (a maioria dos estados desde 2010). Não existindo regras formais quanto ao financiamento da política e participação de cada ente, os estados seguem se envolvendo pouco nesse quesito. A proporção de gasto despendido na assistência social é muito baixa em relação aos outros entes federativos, seja comparado ao gasto total do estado ou em relação ao PIB estadual.

Em 2016, dezessete secretarias, distribuídas aleatoriamente no território, realizaram cofinanciamento fundo-a-fundo. Nesse ano, Tocantins, Piauí e Goiás não repassaram recursos a seus municípios. Contudo, cabe notar que 15 secretarias, de diversas regiões, alocaram a totalidade de seus recursos no FEAS. Acre, Roraima e Paraíba destinaram a menor parte de seus recursos a essa instituição.

Pela análise dos indicadores que compõem a dimensão de coordenação da política, ao final do período, todos os estados planejaram as atividades a serem realizadas em seus municípios, elaboraram Plano de Providência juntamente com as secretarias locais e possuíam CIB oficialmente vinculadas às secretarias estaduais (quase todos em 2011) e com regimento interno, apesar de não terem a rotina de pactuar nessas instâncias. Essenciais para construir a política em conjunto com os municípios, as CIBs foram utilizadas pela maioria dos estados para pactuações a respeito dos critérios de partilha (exceto em Roraima, Tocantins, Rio Grande do Norte e Goiás) em 2015. A reestruturação dos serviços socioassistenciais regionais, importante função estadual, foi pactuada em 13 comissões, sendo que só uma da região Norte. Os planos de providência e de apoio, elaborado em todas as secretarias, foram pactuados em 11 CIBs (Acre, Amazonas, Ceará, Pernambuco, Alagoas, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás e Mato Grosso do Sul). Discussão menos presente e que reflete a dificuldade de consolidação do sistema, bem como de questões ligadas aos trabalhadores, é a regulamentação do SUAS, pactuada somente pelas CIBs do Acre, Roraima, Piauí, Ceará, Paraíba, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul e Mato Grosso, nenhum do Sudeste; e o Plano Estadual de Capacitação, cuja pactuação ocorrem em Roraima, Amapá, Ceará, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro, Paraná e Goiás. Esse último também reforça a diferença apontada anteriormente entre promover cursos aos trabalhadores via CapacitaSUAS e a organização desse tipo de atividade pelas próprias secretarias.

Ainda em relação à coordenação, podemos falar sobre o tipo de atividade realizada como forma de apoio aos municípios. A capacitação e assessoramento presencial ou à distância é realizado pela maioria das secretarias. Diferentemente da produção e distribuição de material técnico, realizada por 19 delas, distribuídas aleatoriamente pelo território; e da elaboração de normas e instruções operacionais, realizada pelo mesmo número de secretarias, embora não haja representação da região Norte nesse tipo de atividade.

Os conselhos estaduais não entraram na análise pelo fato de apresentarem características homogêneas entre os estados. Tratam-se de instâncias colegiadas de

caráter permanente e deliberativo, com representação paritária entre governo e sociedade civil. É o órgão de controle social da política de assistência social: possui a função de acompanhar a elaboração, monitoramento e avaliação da política, o que inclui atividades de fiscalização e controle de programas, projetos e benefícios executados pela rede socioassistencial, tanto pública quanto privada. Segundo a LOAS, os CEAS devem-se vincular ao órgão gestor, responsável pela oferta da infraestrutura necessária a seu funcionamento, destinando recursos materiais, financeiros e humanos para tal. Tão importante a importância da participação social na política, bem como a indução do governo federal para a institucionalização desses órgãos que, entre 2010 e 2016, todas as secretarias estaduais mantinham local específico para funcionamento de seus respectivos CEAS, forneciam material de consumo e disponibilizavam trabalhadores para a composição da Secretaria Executiva. Ainda que nem todos os estados previram recursos específicos aos conselhos em seus orçamentos, o número daqueles que o fazem é alto durante o período analisado. Em 2016, somente os estados de Roraima, Amapá e Espírito Santo não executaram essa tarefa.

As secretarias estaduais também devem promover capacitação, presencial ou à distância, a conselheiros estaduais e municipais. Essa ainda é uma dificuldade apresentada pela maioria das secretarias: em 2016, somente os estados de Rondônia, Pará, Tocantins, Pernambuco, Sergipe, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná e Mato Grosso do Sul forneceram capacitação presencial a seus conselheiros. As secretarias do Amazonas, Maranhão e Mato Grosso não ofereceram capacitação presencial a seus conselheiros entre 2011 e 2016.

A análise da trajetória do desenvolvimento de capacidades estatais nos estados, informada pelo o que conseguiram ou não cumprir, indica o caráter heterogêneo da capacidade transformativa da União sobre esse nível de governo. Encontramos aspectos de mudança gradual, isomorfismo coercitivo e de inércia em todas as dimensões. As normativas federais e os mecanismos de indução produziram efeitos, em outras palavras, padronizaram as secretarias estaduais em termos formais. Pode-se dizer sobre a criação dos conselhos, dos planos, dos fundos e da CIB. A maioria dos estados realiza diagnóstico socioterritorial e possuem como subdivisão administrativa formais de suas secretarias as áreas de PSB, de PSE, da Gestão do SUAS e da Gestão Financeira e Orçamentária.

Em relação aos aspectos que não foram passíveis de indução, pode-se elencar o fato de poucos estados participarem do cofinanciamento da política, terem promulgado Lei SUAS Estadual, terem organizado escritórios regionais, além da falta de concursos

públicos. Esse último, inclusive, afeta a composição do quadro burocrático das secretarias estaduais: apenas quatro delas possuem uma porcentagem mais alta de estatutários em relação aos outros.

Ainda que seja identificado o cumprimento das normativas por parte dos estados em alguns aspectos, parece que a comprovação de capacidades ainda é cartorial. Por mais que a concepção de aprimoramento de gestão inaugurada pelas normativas dos anos 2000 tenha buscado romper com esse padrão, entendemos que um documento comprobatório da existência ou formalização de determinadas estruturas parece ser suficiente para a transferência financeira realizada pelo governo federal. Essa diferença é muito clara ao nos depararmos com a existência de estados que buscaram organizar suas estruturas administrativas e planejar atividades de apoio aos municípios, mas que, ao mesmo tempo, não rotinizaram as pactuações na CIB sobre importantes questões como a reestruturação dos serviços socioassistenciais regionais, os planos de providência e de apoio, a regulamentação do SUAS e o Plano Estadual de Capacitação.

Podemos concluir também que as áreas que menos se constituíram formalmente nas secretarias estaduais são as que os estados possuem mais problemas de implementação: a Gestão dos Benefícios, a Vigilância Social e a Gestão do Trabalho. Sobre essas duas últimas, também pesa o fato de que são as que se desenvolveram mais recentemente no âmbito nacional, sendo um tanto compreensível que ainda não tenham sido constituídas nos estados. Sobre o financiamento, buscamos qualificar a “ausência” dos estados. Já é dado na literatura a fraca participação dos estados no gasto com a assistência social. Enfatizamos que, juntamente com essa questão, a consolidação do FEAS como entidade principal do financiamento da política constitui-se como o grande desafio a ser superado para garantir a institucionalização desse campo.

O exercício analítico aqui proposto buscou identificar limites e potencialidades do poder de indução do governo federal sobre a gestão estadual. Uma característica importante do resultado encontrado é que os estados apresentam diferenças que não dizem respeito, *a priori*, a condições demográficas específicas, tratando-se de características inerentes a cada secretaria estadual. Entendemos que essa é uma questão que extrapola a pretensão dessa dissertação cabendo-nos, portanto, inseri-la como agenda de pesquisas futuras.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em se tratando de implementação de políticas públicas, a Constituição Federal de 1988 fomentou a descentralização, processo que alterou as capacidades de financiamento e de autonomia dos governos locais. Apesar desse desígnio, com o passar do tempo, a União tornou-se responsável por decisões acerca da execução de políticas, consequência importante desse processo foi a estreita relação entre União e municípios. No que diz respeito à coordenação de políticas públicas, dentre outros dispositivos, o modelo de sistema nacional de política pública elaborado para a área de saúde é emblemático para o desenvolvimento de outras áreas, nas quais se inclui a assistência social.

Sistemas nacionais de políticas públicas são arranjos federativos: tratam da formulação de objetivos e programas nacionais pelo governo federal que busca adesão voluntária dos governos subnacionais, apesar de esse componente não ser o todo em questão. Cada nível de governo tem uma atribuição específica e, uma vez que opta por fazer parte do sistema, deve criar instituições que organizam a política financeira e administrativamente. Esses arranjos, portanto, são uma combinação de mecanismos coercitivos, indução (especialmente financeira) e pactuação. A institucionalização de políticas elaboradas com esse desenho institucional exige então que o governo federal estimule o desenvolvimento de capacidades estatais nos governos subnacionais. No caso da assistência social, a literatura confirma a força da capacidade transformativa da União sobre os municípios (BICHIR, 2011; 2016a; 2016b; SÁTYRO; CUNHA, 2018). Reforçamos nessa dissertação que, exceto na discussão sobre participação no cofinanciamento, pouco se qualifica a “ausência” do governo estadual nessa política. Com esse trabalho, buscamos ampliar o debate acerca da inserção da gestão estadual quando da criação de sistemas nacionais. O objetivo central foi verificar a institucionalização da política de assistência nos estados. A análise das normativas federais permitiu a identificação das estratégias de indução utilizadas pelo governo central e a delimitação do papel dos órgãos gestores estaduais. Trata-se de um passo para o preenchimento da lacuna existente na literatura sobre a inserção do nível estadual de governo no processo de coordenação e implementação de políticas públicas no Brasil.

O federalismo não deve ser apontado como um fator suficiente para explicar resultados políticos de acordo com a literatura sobre coordenação de políticas públicas. Em contextos de sistemas federativos, é necessário compreender o desenho das relações

intergovernamentais e os mecanismos institucionais utilizados pelo governo federal para tornar a adesão atraente para os demais níveis de governo. No caso do SUAS, esse desenho institucional deve promover o desenvolvimento de capacidades estatais nas secretarias estaduais de assistência social para que a capacidade transformativa do governo federal seja sentida nas unidades federativas. Nos municípios, as normativas federais causaram um efeito de ruptura institucional, ou seja, promoveram modificações estruturais, bem como o desenvolvimento de capacidades estatais nos municípios (BICHIR, 2011; 2016a, 2016b; SÁTYRO; CUNHA, 2018). No entanto, essas regras não garantiram efeitos imediatos nos estados, sendo nosso principal resultado o caráter incremental das mudanças ocorridas nesse nível de governo. A indução ao comportamento das secretarias estaduais realizada através das normativas federais, algumas delas apresentando transferência de recursos como contrapartida, teve efeitos heterogêneos: encontramos aspectos de isomorfismo coercitivo, captadas pela homogeneização de estruturas institucionais; e de morosidade de resposta às regras por parte das secretarias estaduais, em todas as dimensões analisadas. Em nosso trabalho, verificamos que há estruturas da gestão estadual que poucos ou nenhum estado instituiu. Entendemos que essas categorias analíticas devem ser consideradas em conjunto para analisar a institucionalização da política de assistência social em âmbito estadual.

A trajetória dos estados no que diz respeito ao desenvolvimento das capacidades estatais para a gestão e coordenação da política por parte desse nível de governo entre 2010 e 2016 foi analisada por meio de indicadores de organização da estrutura administrativa dos órgãos gestores, de composição dos vínculos dos trabalhadores lotados nas secretarias estaduais, de participação no cofinanciamento, de atividades realizadas como forma de apoio aos municípios e de pactuações na CIB, os quais compõem as dimensões que denominamos gestora, financeira e de coordenação. Em conjunto, tais aspectos englobaram cinco das dez funções essenciais elencadas pela NOB-RH/SUAS. A participação e o controle social são fundamentais para o desenvolvimento da política de assistência social. Destacamos, contudo, que dados sobre os conselhos estaduais não entraram no cômputo da análise central pelo fato de a atuação dos estados ser homogênea em relação a essas instâncias, resultado da força normativa do governo federal.

Buscando identificar como se deu a trajetória dos estados e se seria possível agregá-los de acordo com o nível de institucionalização que atingiram, realizamos uma análise de cluster com base nas dimensões elencadas. Inicialmente, examinamos o desenvolvimento das capacidades gestora, financeira e de coordenação e identificamos a

heterogeneidade da capacidade transformativa da União sobre as secretarias estaduais. Sobre a capacidade gestora, encontramos dois agrupamentos. Para essa dimensão, os estados que constituíram mais subdivisões administrativas de maneira formal e com mais trabalhadores com vínculo estatutário do que comissionado compunham o grupo mais institucionalizado. Em termos de distribuição territorial, não houve região que se destacou como pertencente a um agrupamento específico. Sabendo que a organização das secretarias apresenta uma certa “fluidez organizacional”, ou seja, o limite tênue entre a organização formal e informal, as diferenças encontradas entre os estados pode ser potencializada pelo poder discricionário dos governadores, representado pelo(a) secretário(a) estadual.

No que diz respeito à capacidade financeira, o nível de institucionalização dos estados foi ditado pelo tipo de cofinanciamento realizado, pois o grupo menos institucionalizado, composto por estados que gastam menos e que ainda não conseguiram fazer a transição para o fundo (realizam repasses tanto por convênio quanto pelo fundo), apresentou maior tendência a alocar todos seus recursos no FEAS. Essa característica demonstra que, *a priori*, não há relação direta entre nível de gasto e utilização do fundo. Soma-se a isso o fato de que apesar de o grupo considerado mais institucionalizado alocar a maior parte de seus recursos no fundo, ele não o faz exclusivamente. Quanto à distribuição territorial, a localização do cluster menos institucionalizado predomina nos estados das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Já a região Nordeste é a que possui o maior número de estados mais institucionalizados, que combinaram gasto maior com a realização de cofinanciamento fundo-a-fundo (7 de 9 estados). Em relação a essa questão, é importante notar que após de mais de dez anos de existência do FEAS, há estados que não participam do cofinanciamento, estados que continuando realizando repasses aos municípios via convênios e, por outro lado, estados que alocam a maior parte ou a totalidade de seus recursos nos fundos.

Sobre a terceira dimensão, a capacidade de coordenação, pode-se dizer que o grupo menos institucionalizado é aquele composto por estados que realizaram menos atividades de apoio aos municípios e pactuaram menos na CIB. Eles não somente possuem baixa capacidade de coordenação em seu âmbito de atuação como deixam de realizar sua principal função, qual seja, o suporte aos municípios. Já o agrupamento mais institucionalizado, ao pactuar mais na CIB, promove decisões sobre a política em conjunto com os municípios, fomentando a cooperação intergovernamental. Em relação à capacidade de coordenação, o cluster menos institucionalizado, composto por estados

de todas as regiões, é maior. Cabe notar que as CIBs existem há dezenove anos e ainda não se consolidaram como instâncias decisórias sobre a política em âmbito estadual, resultado da inércia por parte desse nível de governo.

Abarcando uma discussão mais ampla, realizamos uma análise de cluster para o período entre 2011 e 2015. Juntando as três dimensões, a proporção do gasto em relação à despesa total do estado deixou de diferenciar os estados, uma vez que todos os grupos tiveram o mesmo ponto central em relação a essa variável, indicando que todos investem na área de maneira bem parecida. Para classificar os agrupamentos, atribuímos mais peso às variáveis de realização de cofinanciamento e de apoio ao município para diferenciar os clusters de nível de institucionalização intermediário e baixo. Os estados do agrupamento menos institucionalizado não realizam o cofinanciamento, possuem um nível intermediário de formalização de suas estruturas administrativas, têm uma proporção um pouco maior de trabalhadores estatutários do que comissionados e a menor participação em termos de apoio aos municípios. O grupo com o nível de institucionalização intermediária possui estados que realizam cofinanciamento ora via convênio ora via fundos e realizam mais atividades de apoio aos municípios, indicadores que conferimos mais peso na análise, mas tem um nível de formalização de suas estruturas administrativas um pouco mais baixo do que o cluster menos institucionalizado e mais trabalhadores com o vínculo comissionado do que estatutário. O agrupamento mais institucionalizado apresenta resultados mais positivos do que os outros: realização de cofinanciamento fundo-a-fundo, mais estruturas administrativas formalizadas, proporção de estatutários maior do que a de comissionados e realização de mais atividades de apoio aos municípios. Pensando na trajetória dos estados, destacamos que, em 2011, a região Norte não fazia parte do cluster mais institucionalizado e que os estados da região Sudeste se encontravam nos estágios intermediário ou alto. Em 2015, há estados de todas as regiões dentro do cluster que representa institucionalização alta. Além disso, todos os estados da região Sul encontram-se nesse grupo de institucionalização mais alta.

Outro achado interessante dessa pesquisa diz respeito à heterogeneidade da atuação dos estados. Podemos falar sobre secretarias estaduais que se mantiveram na mesma posição, para os três grupos, e os que desenvolveram suas capacidades estatais, saindo de cluster com níveis baixos de institucionalização para mais altos entre 2011 e 2015. Não obstante a contribuição dos resultados encontrados por essa análise, cabe destacar a limitação dessa dissertação: a impossibilidade de extrapolar os resultados para generalizar sobre o fenômeno ocorrido nos estados. Pelo fato de terem sido encontrados

estados de todas as regiões nos diferentes níveis de institucionalização ao longo do tempo podemos dizer que, a partir dos dados analisados, não há padrões territoriais de institucionalização nos estados brasileiros para a gestão e coordenação da política de assistência social. Contudo, entender o significado e composição de cada agrupamento demanda uma análise qualitativa, o que fica a cargo de estudos futuros.

A capacidade transformativa da União foi capaz de padronizar as secretarias estaduais em termos formais: atribuímos a existência de mecanismos de isomorfismo coercitivo ao fato de todos possuírem conselhos, planos, fundos e CIB. Quase todos realizarem diagnóstico socioterritorial e as áreas de PSB, PSE, Gestão do SUAS e Gestão Financeira e Orçamentária formalizada nas estruturas administrativas de suas secretarias. No entanto, falar sobre a baixa participação no cofinanciamento da política e também elencar a promulgação da Lei SUAS Estadual, a criação de escritórios regionais e a falta de concursos públicos como instituições que poucos ou nenhum estado desenvolveu remete-nos ao limite da capacidade transformativa da União diante da inércia observada.

Dizemos que parte das competências exercidas pelos estados devem ser consideradas apenas em sua formalidade pela diferença entre existir uma instituição e ela funcionar de fato. Por exemplo, o FEAS é unidade orçamentária e financeira, mas a alocação de recursos próprios por parte dos órgãos gestores é irregular. Esse fato comprova a necessidade de se consolidar os fundos como entidade principal do financiamento da política, um grande desafio a ser superado para garantir a institucionalização da política. As CIBs, fóruns federativos que promovem a negociação entre estados e municípios em relação à operacionalização da política, são subutilizadas. Conforme apresentado na análise de cluster sobre a dimensão da capacidade de coordenação, o grupo menos institucionalizado em relação a esse aspecto é maior do que aquele com maior nível de institucionalização. Sobre esse aspecto, fica notória a diferença entre a organização formal e o funcionamento das estruturas, uma vez que questões fundamentais para a assistência social, como a regulamentação do SUAS e o Plano Estadual de Capacitação não são pactuados nessas comissões. Em relação a esse último, destacamos a importância do CapacitaSUAS: os estados não possuem estruturas organizadas nessa área e, provavelmente, conseguem executar esse tipo de atividade porque é de iniciativa do MDS. As áreas de Vigilância Social e de Gestão do Trabalho foram as que se constituíram mais recentemente no plano federal e são as que menos se organizaram formalmente nas secretarias estaduais.

O estudo sobre o desenvolvimento de capacidades estatais nos governos subnacionais em contextos de criação de sistemas nacionais é um campo ainda em construção. Sendo a característica principal desse tipo de arranjo federativo a utilização de mecanismos de indução, torna-se indispensável difundir na Ciência Política o conceito de isomorfismo coercitivo, relevante para se estudar processos de mudança institucional. Ainda, para que se compreenda a coordenação das políticas em um contexto federativo, é necessário que análises sobre a gestão estadual entrem na pauta de pesquisa, pois o papel desse nível de governo é chave para a implementação de determinadas políticas nos municípios (SEGATTO; ABRÚCIO, 2016).

Acreditamos que a análise da trajetória da gestão estadual e dos efeitos da capacidade transformativa da União no processo de institucionalização da política de assistência social realizada por esse trabalho é um passo importante para compreendermos não apenas a política em si como para teorizarmos a respeito do papel do governo estadual no Brasil. Para explicar resultados de políticas públicas nos governos subnacionais também importa o legado da atuação desses entes federativos e as escolhas referentes à política em questão, informações que só podem ser obtidas através de análises qualitativas.

Segatto e Abrúcio (2016) analisam a cooperação intergovernamental na política de educação e concluem que maior entrelaçamento entre estados e municípios não significam maior institucionalização da política. Em busca do aprimoramento analítico e reconhecendo as limitações dessa dissertação, que esbarra também na ampliação do banco de dados, acreditamos na relevância de se ampliar estudos sobre as CIBs para aprofundarmos nosso conhecimento acerca das estratégias de coordenação intergovernamental estabelecidas para a implementação da política de assistência social. Em âmbito nacional, a CIT se mostrou de grande importância no desenvolvimento da política, tendo sido capaz de fortalecer a cooperação entre os entes. Outro campo relevante a ser explorado diz respeito às capacidades burocráticas nos estados: não identificamos informação similar às chamadas “equipes de referência” para composição das secretarias estaduais como as designadas para trabalhar nos equipamentos da assistência. Em relação a isso, acreditamos ser um passo maior do que o desejado por essa dissertação inferir que as secretarias com a maior proporção de trabalhadores do ensino superior são necessariamente as mais especializadas. Há que se englobar em pesquisas futuras outras variáveis relevantes e um estudo de caso sobre a institucionalização da política de assistência social no âmbito estadual pode indicar caminhos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2002.

\_\_\_\_\_. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polít.**, n. 24, 2005.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. “Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil”. In: Araújo, Maria de Fátima; BEIRA, Ligia (org.). **Tópicos de Economia Paulista para gestores públicos**. São Paulo: Fundap, 2007.

ALCHORNE, Sindely. 20 anos de LOAS – análise das normativas nacionais. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, ano VXII, n. 30, 2013.

ALVES, Mário Aquino; KOGA, Natália Massaco. Brazilian Nonprofit Organizations and the New Legal Framework: an institutional perspective. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 10, n. Especial, 2006.

ARRETCHE, Marta. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais (BIB)**, Rio de Janeiro, n. 39, 1995.

\_\_\_\_\_. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002.

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problema de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, 2004.

ARRETCHE, Marta; VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.

BICHIR, Renata Mirandola. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. 2011. 271 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Doutorado em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ), Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 104, p. 111-136, 2016a.

\_\_\_\_\_. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais – RPPI**, João Pessoa, v.1, p. 49-78, 2016b.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Verbete: Regimes Políticos. In: **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, Editora Hamburg, Ltda., 1986.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, 7 de dezembro de 1993.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Norma Operacional Básica da Assistência Social. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Comissão Intergestora Tripartite. Resoluções 1999 a 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Censo SUAS 2010 a 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS/SNAS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica: NOB/SUAS – construindo as bases para a implantação do Sistema Único da Assistência Social. Brasília: MDS/SNAS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos. Brasília: MDS/SNAS, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica: NOB/SUAS – construindo as bases para a implantação do Sistema Único da Assistência Social. Brasília: MDS/SUAS, 2012.

CINGOLANI, Luciana. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. **UNI-MERIT Working Paper**, 53, 2013.

COSTA, Bruno Lazarotti Diniz; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Federalismo, descentralização e o novo arranjo institucional da política de assistência social: lidando com problemas de coordenação e autonomia. In: HOCHMAN, Gilberto (org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago; London: University of Chicago Press, 1991.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. On the road towards a more adequate understanding of the state. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T (orgs.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FALETTI, Túlia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. In: BORGES, André; SOUZA, Celina; DANTAS NETO, Paulo Fábio (orgs.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados**

**brasileiros.** Rio de Janeiro, Revan, 2006.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha. (orgs.) **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Brasília, IPEA, 2014.

GOODMAN, Robert M.; STECKLER, Allan. A model of institutionalization of health promotion programs. **Fam Community Health**, v. 11, n.4, p. 63-78, 1989.

GRIN, Eduardo José. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, n. 20, v. 1, 2012.

HAIR, Joseph F.; et al. Análise de agrupamentos. In: HAIR, Joseph F.; et al. **Análise multivariada de dados.** 5ª ed, Porto Alegre: Bookman, 2005.

HISTÓRICO da política de assistência social. (Texto produzido para a Capacitação Regional de Conselheiros Estaduais e Municipais de Assistência Social). Agosto de 2000. Disponível em: <<https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/4a46f022-05a3-4410-9627-6c9151ca6621.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2017.

HODGSON, G.M. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, v. XL, n. 1, 2006.

IMMERGUT, Ellen M. Institutional constraints on policy. In: GOODIN, R.E.; REIN, M.; MORAN, M. (Ed.) **The Oxford handbook of Public Policy.** Oxford University Press, 2007.

JEPPERSON, Ronald L. Institutions, Institutional effects and institutionalism. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis.** Chicago; London: University of Chicago Press, 1991.

LAWRENCE, Thomas B.; WINN, Monika I.; JENNINGS, P. Devereaux. The temporal dynamics of institutionalization. **The Academy of Management Review**, v. 26, n. 4, p. 624-644, 2001.

LEVISTKY, Steven. From labor politics to machine politics: the transformation of Party-Union Linkages in Argentine Peronism, 1983-1999. **Latin American Review**, v. 38, n. 3, Oct. 2003.

LIMA, Ângela Maria de Lourdes Dayrell de. **A análise da política de assistência social sob a ótica da descentralização: enfocando Minas Gerais.** 2002. 189f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2002.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, 1964.

MACHADO, José Ângelo. Padrões de indução de políticas sociais por meio de transferências intergovernamentais condicionadas. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, n. 22.1, 2014.

MACHADO, José Ângelo; PALOTTI, Pedro L. Moura. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, 2015.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARSH, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York, Free Press, 1989.

\_\_\_\_\_. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. Tradução de Gustavo Rinaldi Althoff e revisão da tradução de Tiago Losso e de Gustavo Biscaia de Lacerda. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 21, 2008.

MENICUCCI, Telma. Os argumentos analíticos: a perspectiva histórica e institucional. In: MENICUCCI, Telma. **Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: atores, processos e trajetória**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson Maciel de Faria. Cooperação e Coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 59, n. 3, 2016.

MESQUITA, Ana Cleusa Serra; MARTINS, Raquel de Fátima; CRUZ, Tânia Mara Eller da. Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social. **Texto para Discussão 1724**, Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

MILLER, Gary J. The political evolution of the principal-agent models. **Annu. Rev. Politi. Sci.**, n. 8, 2005.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

PIERSON, Paul. Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment. Cambridge University Press, 1994.

PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policies. **Governance: an international journal of policy administration**, v. 8, n.4, 1995.

RIKER, William H. Federalism. In: GREENSTEIN, F; POLSBY, N.W. (org.). **Handbook of Political Science**. Reading/Addison-Wesley, Massachusetts, v. 5, 1975.

RODDEN, Jonathan. Comparative Federalism and Decentralization: on meaning and measurement. **Comparative Politics**, v. 36, n. 4, 2004.

SANTOS, Íris Gomes dos. **Agentes de mudança, contextos políticos e dinâmica institucional: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor da segurança pública no Brasil**. 2015. 259 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Doutorado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/UFMG), Belo Horizonte, 2015.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte. Política estadual e desigualdade: por que alguns estados redistribuem mais do que outros? **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, 2013.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. The path of Brazilian social assistance policy post-1988: the significance of institutions and ideas. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n.1, p. 80-108, 2014.

\_\_\_\_\_. A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios, 2018, mimeo.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRÚCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 65, 2016.

SILVA, André Luis Nogueira da. Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, 2015.

SILVA, Ismael Deyber Oliveira. **As implicações do federalismo para o financiamento da política nacional de assistência social no Brasil – 2003 – 2015**. 2016. 74f. Monografia (Graduação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política, Curso de Gestão Pública.

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, 2005.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (orgs.) **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOARES, Márcia Miranda; CUNHA, Edite Penha da. Política de Assistência Social e coordenação federativa no Brasil. **Rev. Serv. Público**, Brasília, v. 67, n. 1, 2016.

SOUZA, Celina. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão de análise. São Paulo: Cortez, 1989.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. (eds.). **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge University Press, 1992.

VAN BRABANT, Koenraad. Organisational and institutional learning in the humanitarian sector: opening the dialogue. **ALNAP Discussion Paper**, 1997.

Disponível em:

<[http://repository.forcedmigration.org/show\\_metadata.jsp?pid=fmo:2522](http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:2522)>. Acesso em: 24 jun. 2018.

WATSS, J. ET AL. Institutional learning and change: an introduction. **ISNAR Discussion paper**, n. 03-10, The Hague: International Service for National Agriculture Research, 2003.

WEISS, Linda. The state is dead: long live the state. In: WEISS, Linda. **The myth of the powerless state**: governing in economy in a global era. Great Britain, Polity Press, 1999.

ZANETTI, Danúbia Godinho. **A institucionalização do campo da assistência social: Brasil e Bolívia em perspectiva comparada**. 2016. 131f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Mestrado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/UFMG), Belo Horizonte, 2016.