

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

KELLY CORDEIRO DOS SANTOS

**CAPACIDADES ESTATAIS NO SISTEMA ÚNICO  
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUAS IMPLICAÇÕES  
SOBRE A OFERTA DOS SERVIÇOS  
SOCIOASSISTENCIAIS**

Belo Horizonte

2020

**KELLY CORDEIRO DOS SANTOS**

**CAPACIDADES ESTATAIS NO SISTEMA ÚNICO DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUAS IMPLICAÇÕES SOBRE A  
OFERTA DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Área de concentração: Ciência Política

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Geralda Luiza de Miranda

Belo Horizonte

2020

*À minha mãe, com todo o meu amor e  
admiração.*

## AGRADECIMENTOS

Princípio de tudo, o meu primeiro agradecimento é dirigido a Deus, que abençoou todos os meus dias e noites até que esse sonho se tornasse realidade. Me presenteou com a melhor mãe e amiga que eu poderia ter, a quem eu serei sempre grata pelo apoio e dedicação em todos os momentos da minha vida.

Estendo meus sinceros agradecimentos a tantos familiares, principalmente às minhas tias e à minha prima Jack, por depositarem tamanha confiança em mim.

Agradeço, também, às minhas grandes amigas. Souberam compreender as minhas ausências e me fizeram sentir ainda mais amada, com inúmeras demonstrações de afeto e preocupação.

Gratidão às novas amizades proporcionadas pelo mestrado, especialmente às Periféricas e à Estefânia, que viveram comigo intensamente esses últimos anos, compartilhando as alegrias, sendo aconchego e ânimo.

Meus colegas da Prefeitura de Belo Horizonte recebam também os meus agradecimentos pelos diálogos e inspiração cotidiana.

A construção dessa dissertação se beneficiou, ainda, da colaboração generosa de várias pessoas. Agradeço, especialmente, à professora Ana Paula Karruz, ao Lucas Fernandes e ao Artur Henrique pela contribuição com a análise de regressão.

E, por fim, dedico um agradecimento especial, de todo o meu coração, à minha orientadora. Um porto seguro, de quem eu recebi todo o incentivo e apoio para concluir esta dissertação. Geralda, não teria sido possível sem você. Minha eterna gratidão por tudo em todos os momentos.

## RESUMO

Esta dissertação trata das capacidades estatais no âmbito da política de assistência social, mais especificamente a influência das habilidades técnico-administrativa e política, da capacidade burocrática, sobre a oferta de dois serviços socioassistenciais. Incorpora, ainda, uma análise evolutiva da capacidade infraestrutural e financeira dessa política. A discussão teórica perpassa, além do debate próprio em torno de cada capacidade, pelas bases do federalismo brasileiro e dos mecanismos institucionais adotados pelo governo federal para induzir a atuação dos entes subnacionais e incentivar o desenvolvimento de tais capacidades. A partir desse panorama é proposto um modelo de regressão logística, que informa o aumento da razão de chances de realização de um trabalho social com famílias abrangente, pelos serviços socioassistenciais analisados, diante da presença de determinadas variáveis explicativas relacionadas às habilidades técnico-administrativa e política, embora variáveis contextuais, afetas à macrorregião e ao porte populacional do município, que, por sua vez, gozam de distintas capacidades infraestrutural e financeira, sejam relevantes de serem mobilizadas para a compreensão das implicações das capacidades estatais sobre a implementação dos serviços da assistência social. As bases informacionais para tais análises advêm de dados observacionais extraídos de bancos públicos, principalmente do Censo SUAS.

**PALAVRAS-CHAVE:** capacidades estatais, federalismo, mecanismos institucionais, assistência social, trabalho social com famílias

## **ABSTRACT**

This dissertation deals with state capacities within the scope of social assistance policy, more specifically the influence of technical-administrative and political skills, bureaucratic capacity, on the offer of two social assistance services. It also incorporates an evolutionary analysis of the infrastructural and financial capacity to social assistance. The theoretical discussion goes beyond the proper debate around each capacity, through the bases of Brazilian federalism and the institutional mechanisms adopted by the federal government to induce the performance of subnational entities and encourage the development of such capacities. Based on this panorama, a logistic regression model is proposed, which informs the increased odds ratio for carrying out comprehensive social work with families, through the social assistance services analyzed, given the presence of certain explanatory variables related to technical administrative and political skills, although contextual variables, affecting the macroregion and the population size of the municipality, which, in turn, enjoy different infrastructure and financial capacities, are relevant to be mobilized to understand the implications of state capacities on the implementation of social assistance services. The informational bases for such analyzes come from observational data extracted from public banks, mainly from the SUAS Census.

**KEY-WORDS:** state capacities, federalism, institutional mechanisms, social assistance, social work with families

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1-	Recursos financeiros investidos pelos entes federados para a implementação da política de assistência social (2006, 2018) (R\$) .....	76
FIGURA 1 -	Mapa da distribuição dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, no Brasil, 2008 .....	43
FIGURA 2 -	Mapa da distribuição dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, no Brasil, 2018 .....	43
FIGURA 3 -	Mapa da distribuição dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS, no Brasil, 2008 .....	44
FIGURA 4 -	Mapa da distribuição dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS, no Brasil, 2018 .....	44

## LISTA DE TABELAS

1 -	Infraestrutura social da assistência social e tamanho populacional, por região (2015, 2018) (N, %) .....	37
2 -	Infraestrutura da assistência social no Brasil, por região e porte do município (2008, 2018) (%) .....	39
3 -	Infraestrutura da assistência social no Brasil, por região e tipo de equipamento (2008, 2018) (N) .....	45
4 -	Recursos financeiros transferidos pelo governo federal aos municípios brasileiros, na área da assistência social, por região e bloco de financiamento (2006, 2018) (%) .....	62
5 -	Recursos financeiros transferidos pelo governo federal às gestões municipais, na área da assistência social, por UF e bloco de financiamento (2006, 2018) (%) .....	66
6 -	Recursos financeiros transferidos pelo governo federal aos governos estaduais e do Distrito Federal, na área da assistência social, por região e bloco de financiamento (2006, 2018) (%) .....	71
7 -	Recursos financeiros empenhados pelos municípios brasileiros e governos estaduais, na área da assistência social, (2006, 2018) (R\$) .....	74
8 -	Trabalhadores, por vínculo e escolaridade, e equipes de referência, por tamanho, dos CRAS, por região e porte do município (2011) (%) .....	102
9 -	Trabalhadores, por vínculo e escolaridade, e equipes de referência, por tamanho e capacitação, dos CRAS, por região e porte do município (2018) (%) .....	105
10 -	Trabalhadores, por vínculo e escolaridade, e equipes de referência, por tamanho, dos CREAS, por região e nível de gestão do município (2011) (%) .....	108
11 -	Trabalhadores, por vínculo e escolaridade, e equipes de referência, por tamanho e capacitação, dos CREAS, por região e nível de gestão (2018) (%) .....	110
12 -	Variação nos indicadores da habilidade técnico-administrativa dos CRAS (2011 e 2018) (%) .....	112
13 -	Variação nos indicadores da habilidade técnico-administrativa dos CREAS (2011 e 2018) (%) .....	113
14 -	Articulação entre a burocracia dos CRAS e a rede socioassistencial, demais políticas sociais e os sistemas de justiça e de garantia de direitos, por região e porte dos municípios (2011, 2018) e variação entre esses dois anos (%) .....	115

15 -	Articulação entre a burocracia dos CREAS e a rede socioassistencial, demais políticas sociais e os sistemas de justiça e de garantia de direitos, por região e nível de gestão (2011, 2018) e variação entre esses dois anos (%) .....	117
16 -	Resultados da regressão logística para o TSF abrangente nos serviços PAIF e PAEFI, 2018 .....	122

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC -	Benefício de Prestação Continuada
CapacitaSUAS -	Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social
CENTRO POP -	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CEs -	Comissões Estaduais
CIB -	Comissões Intergestores Bipartite
CIT -	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS -	Conselho Nacional de Assistência Social
CNES -	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde
CRAS -	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS -	Centros de Referência Especializado de Assistência Social
FEAS -	Fundo Estadual de Assistência Social
FINBRA -	Finanças do Brasil
FMAS -	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS -	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNAC -	Fundo Nacional de Ação Comunitária
IDCRAS -	Índice de Desenvolvimento do CRAS
IDCREAS -	Índice de Desenvolvimento do CREAS
IGDPBF-E -	Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Programa Bolsa Família
IGDPBF-M -	Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família
IGDSUAS -	Índice de Gestão Descentralizada do SUAS
IGDSUAS-E -	Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Sistema Único de Assistência Social
IGDSUAS-M -	Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Sistema Único de Assistência Social

INEP -	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC -	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INPS -	Instituto Nacional de Previdência Social
LAS -	Lanchas de Assistência Social
LBA -	Legião Brasileira de Assistência
LOAS -	Lei Orgânica de Assistência Social
NOB/SUAS -	Norma Operacional Básica do SUAS
NOB-RH/SUAS -	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
PAEFI -	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF -	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PNAS -	Política Nacional de Assistência Social
PNEP -	Política Nacional de Educação Permanente
SNAS -	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS -	Sistema Único de Assistência Social
SUS -	Sistema Único de Saúde
TSF -	Trabalho social com famílias
UF -	Unidade da Federação

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	A CAPACIDADE INFRAESTRUTURAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS MECANISMOS INSTITUCIONAIS .....	19
2.1	<b>O Estado e suas capacidades em evidência: uma síntese do debate .....</b>	20
2.2	<b>A dimensão infraestrutural da capacidade estatal .....</b>	24
2.3	<b>Federalismo: da teoria geral às particularidades do caso brasileiro .....</b>	26
2.4	<b>Sistema nacional de política pública e a experiência do SUAS ...</b>	30
2.5	<b>A capacidade infraestrutural da assistência social .....</b>	35
2.6	<b>Considerações finais .....</b>	46
3	CAPACIDADE FINANCEIRA NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	48
3.1	<b>A dimensão financeira da capacidade estatal .....</b>	49
3.2	<b>O legado do financiamento da assistência social .....</b>	51
3.3	<b>O cofinanciamento como um mecanismo de coordenação federativa: a experiência do SUAS .....</b>	53
3.4	<b>Análise da capacidade financeira da assistência social .....</b>	59
3.5	<b>Considerações finais .....</b>	77
4	A CAPACIDADE BUROCRÁTICA NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE ORIENTADA PELAS HABILIDADES TÉCNICO-ADMINISTRATIVA E POLÍTICA .....	80
4.1	<b>Capacidade burocrática e sua relevância para a atuação do Estado .....</b>	81
4.1.1	<i>Burocratização do Estado brasileiro: da 'patronagem' à inspiração weberiana .....</i>	86
4.1.2	<i>A capacidade burocrática e os desafios da contemporaneidade: a multidimensionalidade da pobreza, o contexto democrático e as novas estratégias de gestão pública .....</i>	88
4.2	<b>Mecanismos institucionais indutores da construção da capacidade burocrática do SUAS .....</b>	96
4.3	<b>Distribuição territorial e análise das habilidades técnico-administrativa e política da burocracia do nível da rua do SUAS sobre a oferta de serviços socioassistenciais .....</b>	100

4.3.1	<i>Análise evolutiva da distribuição territorial da capacidade burocrática instalada no SUAS</i> .....	101
4.3.2	<i>Análise de regressão logística aplicada à capacidade burocrática do SUAS</i> .....	118
4.4	<b>Considerações finais</b> .....	125
5	CONCLUSÃO.....	127
6	REFERÊNCIAS .....	130

# 1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação assume como objetivo fulcral a análise da influência da capacidade burocrática, em suas dimensões técnico-administrativa e política, sobre a oferta de serviços socioassistenciais. Os objetivos específicos são a análise da capacidade infraestrutural, financeira e burocrática dessa política, em perspectiva diacrônica. Com efeito, a pesquisa pretende contribuir no teste de hipóteses existentes na literatura sobre capacidades estatais, além de descrever e compreender a configuração e dinâmica de uma área da política social de crescente importância no Estado brasileiro.

O percurso analítico está ancorado em pilares teóricos da ciência política, normativos da assistência social e descritivos da expansão dessa política. Do ponto de vista teórico, se assenta nos estudos clássicos que apontam uma virada institucional, nos termos de Jessop (2001), quando o Estado, de maneira geral, assumiu uma centralidade na investigação científica. Seja como ator, seja como estrutura, a relevância do aparato estatal se tornou cada vez mais evidente na agenda política, econômica e social, tanto nos países desenvolvidos, como naqueles em desenvolvimento (Skocpol, 1985). A partir de então, uma diversidade de capacidades necessárias a esse Estado para levar a efeito suas políticas e alcançar seus objetivos despontaram em diversas áreas do conhecimento (Cingolani, 2013).

O refinamento teórico dessas discussões no debate acadêmico nacional encontrou terreno fértil, sobretudo, nas políticas desenvolvimentistas, com ênfase na inter-relação entre as características institucionais do sistema político, da estrutura organizativa do Estado brasileiro e da burocracia sobre as capacidades estatais. No entanto, questões contemporâneas que envolvem uma concepção multidimensional da pobreza (Carneiro, 2005), o contexto democrático (Cavalcante *et al.*, 2018) e as novas estratégias de gestão pública (Miranda, 2018), complexificam o debate em torno das capacidades requeridas ao Estado para implementar suas políticas.

Ainda nessa seara, a assistência social, constitucionalmente definida como política de proteção social não-contributiva, alterou significativamente seu modelo organizativo nas últimas décadas, ao se estruturar como um sistema nacional de política pública, em conformidade com os preceitos de um Estado federalista descentralizado (Abrucio *et al.*, 2010). Como Boschi (2008) argumenta, cada vez mais se tem evidenciado a necessidade

do aprimoramento das capacidades estatais, no âmbito das políticas de seguridade social, tendo em vista o lugar estratégico que ocupam frente a agenda do desenvolvimento social e econômico.

Portanto, o conjunto das questões teóricas que cercam a temática das capacidades estatais e o foco analítico sobre a assistência social, por si só, tornam justificável a escolha por essa pesquisa, não fosse o pilar normativo dessa política, que também introduz aspectos importantes nessa relação – capacidade estatal e assistência social. Desde a criação do SUAS, o aparato normativo da política se robusteceu, principalmente quanto aos mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamental, de articulação interinstitucional e do próprio trabalho social a ser realizado pelos serviços socioassistenciais, nacionalmente tipificados. Assim, as exigências, em termos de capacidades do Estado, para efetivar esse sistema de política, que em muito se difere dos anos iniciais da trajetória da assistência social, podem ser consideradas mais um aspecto de relevância do tema ora apresentado.

Em tal contexto, o foco nas habilidades técnico-administrativa e política das burocracias do nível da rua da assistência social decorre do último pilar que sustenta a escolha desta pesquisa, qual seja: a expansão dessa política, nas últimas décadas, em especial no campo da provisão de serviços, da garantia de renda e da promoção da equidade (Jaccoud *et al.*, 2017). O crescimento da assistência social aponta, na mesma medida, a relevância de um ator-chave na implementação dessa política, que são os seus burocratas do nível da rua. Conforme Lipsky (1980) revela, embora localizados no baixo escalão da estrutura burocrática do Estado, as ações desses profissionais correspondem, efetivamente, às ofertas do poder público, o que torna, segundo o autor, crítico o papel desempenhado por esses burocratas, dado o nível de interação com os cidadãos, principalmente em contextos com alta margem discricionária de atuação.

Nesse sentido, para análise do impacto da capacidade burocrática sobre a oferta de serviços socioassistenciais será dada ênfase às habilidades técnico-administrativa e política (Pires e Gomide, 2014), que requerem, além dos requisitos tradicionais atrelados à competência da burocracia do serviço público (Weber, 1982), habilidades políticas, dado o contexto democrático e a ampliação dos mecanismos de participação, controle e *accountability*. Tais habilidades se constituem como eixos caros à política de assistência social, uma vez que envolvem normativas específicas referentes aos recursos humanos,

assim como englobam parte do trabalho essencial a ser realizado pelos serviços, principalmente do ponto de vista da articulação intersetorial.

O modelo de análise utilizado para correlacionar o trabalho social ofertado por serviços socioassistenciais com as habilidades técnico-administrativa e política, que compõem a capacidade burocrática, considerando ainda, contextualmente, informações relativas às capacidades infraestrutural e financeira, e suas especificidades decorrentes do nível de gestão, porte populacional e região, é estatístico inferencial, por meio de regressão logística, modelo que permite estimar a probabilidade associada à ocorrência de determinado evento face a um conjunto de variáveis dicotômicas (Agresti, 2002). Os dados correspondentes ao trabalho social, bem como às variáveis de controle (porte dos municípios e regiões federativas), foram extraídos de plataformas informacionais da assistência social em âmbito nacional, a saber: Censo SUAS e SUAS WEB.

A argumentação ora proposta está organizada em três capítulos, além desta introdução, e estão alinhados aos objetivos específicos que são assumidos como imprescindíveis de serem abordados, dado o objetivo geral apresentado. Desse modo, o primeiro capítulo visa analisar a capacidade infraestrutural da assistência social, no período de 2015 a 2018. A hipótese que orienta a análise desenvolvida no primeiro capítulo é que heterogeneidade constitutiva do federalismo brasileiro, após a democratização, qual seja, a disparidade entre os municípios (Abrucio *et al.*, 2010), impacta essa distribuição da capacidade infraestrutural da política. No entanto, a adoção de instrumentos de coordenação federativa, de natureza normativa e financeira, por parte do governo federal, impacta decisivamente nas relações intergovernamentais e induz esforços de capilarização da sua infraestrutura. Essa discussão é interligada por meio da literatura acerca da capacidade infraestrutural (Mann, 1996), do modelo federalista brasileiro (Souza, 2008; Cunha *et al.*, 2010; Soares e Machado, 2018) com impactos na política pública, em especial nos mecanismos de coordenação federativa (Almeida, 1999; Abrucio *et al.*, 2010; Arretche *et al.*, 2012), das normativas do SUAS (Brasil, 2005; 2011; 2012), e analisada empiricamente com dados administrativos da capilaridade dessas políticas.

Na sequência, o segundo capítulo dedica-se à capacidade financeira da assistência social, ao comparar o investimento na área em dois momentos distintos: em 2006, um ano após a criação do SUAS, e o exercício financeiro de 2018, para a União, estados e municípios. O pressuposto analítico desse capítulo aposta na elevação do gasto social na área da assistência social, e a hipótese assumida, nesse caso, relaciona-se com os incentivos

financeiros orquestrados sobretudo pelo governo federal. Logo, estima-se uma variação, direta e positiva, da dimensão financeira da capacidade estatal da assistência social, conforme o aprimoramento dos mecanismos regulatórios e financeiros dessa política.

O percurso teórico retoma a origem da capacidade financeira, como um dos primeiros medidores do poder de taxação e atuação autônoma do Estado (Skocpol, 1985; Geddes, 1994), mas que paulatinamente adquiriu novos contornos. No caso brasileiro, o modelo de sistema fiscal e tributário adotado pela Constituição Federal de 1988 impactou as políticas sociais, assim como no jogo federativo como um todo (Arretche, 2004; Almeida, 2005). Além disso, como um dos principais elementos a serem considerados nos sistemas de políticas públicas (Abrucio *et al.*, 2010), o percurso do financiamento público na área da assistência social também será abordado, pois a criação de capacidade financeira se constitui como condição necessária para essa política, principalmente considerando os recentes incentivos financeiros utilizados enquanto mecanismos de cooperação intergovernamental (Souza, 2018; Mesquita *et al.*, 2020). A empiria analisada neste capítulo advém de dados fiscais disponibilizados pela Rede SUAS, no que diz respeito ao cofinanciamento federal para os níveis de proteção social, serviços e benefícios nas esferas estaduais e municipais, bem como a execução orçamentária na função e subfunções da assistência social, pelos governos municipais e estaduais, informados ao Tesouro Nacional.

O terceiro e último capítulo tem como foco à análise da influência das habilidades técnico-administrativa e política da burocracia do SUAS sobre o trabalho social realizado pelos Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF e Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI, de acordo com informações disponibilizadas pelo Censo SUAS, nos anos 2011 e 2018. Antes da análise logística adotada para esse fim, o capítulo percorre o conceito de burocracia e, em especial, a revolução burocrática moderna, que teve em Weber (1982) o delineamento das principais características da administração burocrática, em ruptura ao modelo patrimonialista, e mapeia a distribuição territorial e longitudinal da capacidade burocrática instalada na área da assistência social.

Argumenta-se que mudanças na configuração do Estado, em especial em contextos federativos descentralizados que alteram a dinâmica de funcionamento do Estado; na democracia, representada pela ampliação das formas de participação e de instrumentos de controle social; bem como alterações na provisão dos serviços públicos que, no caso

da assistência social, em decorrência do entendimento da complexidade dos problemas sociais, apontam para novas formas de intervenção social, evidenciam a importância da incorporação de elementos não presentes no modelo burocrático weberiano (Evans, 2011). Assim, a capacidade burocrática abordada no terceiro capítulo, considera as habilidades técnico-administrativa e política (Pires e Gomide, 2014), presentes nos documentos normativos referentes aos recursos humanos da assistência social (Brasil, 2006) e na literatura recente a respeito das novas estratégias de gestão pública (Teixeira, 2002; Jaccoud, 2005; Bronzo, 2007; Grau, 2014).

Alinhada à discussão desenvolvida nos capítulos anteriores, a hipótese que orienta a análise é que as habilidades técnico-administrativa e política da burocrática do nível da rua instalada no SUAS impactam na qualidade dos serviços socioassistenciais, tomando como referência a abrangência das atividades desenvolvidas no decorrer do trabalho social com famílias. No entanto, apesar da relevância atribuída a tais habilidades da burocracia, considera-se que, contextualmente, a capacidade infraestrutural instalada na área da assistência social, e a capacidade financeira detida pelo SUAS, também importam, na medida que influenciam as duas dimensões da capacidade burocrática e estão assimetricamente distribuídas nas macrorregiões e portes populacionais organizativos da assistência social.

## **2 A CAPACIDADE INFRAESTRUTURAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS MECANISMOS INSTITUCIONAIS**

O percurso analítico a ser desenvolvido nesta dissertação acerca da influência de determinadas capacidades estatais na configuração dos serviços socioassistenciais ofertados pela política de assistência social tem início com a discussão sobre a capacidade infraestrutural. A análise desenvolvida neste capítulo é orientada por duas hipóteses, sendo a primeira de natureza descritiva e, a segunda, de natureza explicativa, conforme segue: a capacidade infraestrutural do Estado brasileiro na área da assistência social, varia (a) no território nacional, conforme a distribuição da população, e (b) ao longo do tempo, em resposta aos mecanismos institucionais, em especial os de natureza financeira, que compõem o arranjo dessa política.

Antes, porém, de adentrar na análise da capacidade infraestrutural, o capítulo é inaugurado pela discussão mais geral acerca das capacidades estatais. Em seguida, tendo em vista que o poder infraestrutural, segundo Mann (2008), remete à dimensão territorial do poder, à capacidade do Estado para penetrar a sociedade e implementar as suas ações ao longo do território nacional, torna-se imprescindível compreender como o tipo de federalismo adotado no Brasil, desde 1988, impacta a distribuição territorial dessa dimensão do poder estatal. Na sequência, o foco é colocado na organização da assistência social, a partir da criação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, que representa um elemento central a ser abordado, sob a perspectiva da compatibilidade entre o comando único e a descentralização político-administrativa (BRASIL, 1993). Ao final do capítulo, é dada ênfase à análise da distribuição empírica da capacidade infraestrutural da assistência social, do Estado brasileiro, ao longo do território nacional, a partir dos dados disponibilizados pelo governo federal, por meio do Censo SUAS, o que enseja as considerações finais deste capítulo, na última seção.

Verifica-se que a infraestrutura dessa área de política foi fortalecida nas duas últimas décadas, porém de maneira desigual entre as regiões do país, uma vez que há maior presença de equipamentos públicos nas regiões mais populosas, como Nordeste e Sudeste. O aumento da capacidade infraestrutural da assistência social, principalmente após a criação do SUAS, encontra, por seu turno, respaldo nos documentos normativos da política, que orienta e determina o investimento de recursos públicos para esse fim. No

entanto, dentro do próprio sistema de política da assistência social há importantes variações, quanto aos portes e regiões.

## **2.1 O Estado e suas capacidades em evidência: uma síntese do debate**

Antes de adentrar na conceituação e tipologia das capacidades estatais, é importante destacar que o ponto de referência em torno dessa temática repousa na literatura clássica sobre o Estado Moderno, o seu processo de formação e configuração organizacional e funcional. Tal correlação é estabelecida considerando que o entendimento acerca do seu desempenho e, portanto, das capacidades requeridas pelo Estado, modificou-se ao longo do tempo.

Segundo Weber (1982, p. 98), o Estado Moderno representa uma evolução em relação às formações políticas que o antecederam e deve ser definido pelos meios que lhe são próprios, uma vez que somente a essa instituição política é assegurado o “monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território”. Dessa forma, não são as suas ações finalísticas que lhe definem, pois não há atividade que possa ser considerada única e exclusiva do Estado Moderno, mas, sim, a legitimidade assumida, perante os membros de determinado território, em utilizar ou conferir a outro a autoridade para agir conforme esse meio específico (mas não único).

E essa condição que lhe distingue remete, necessariamente, à dimensão do reconhecimento do poder que está implícita na peculiaridade assumida pelo Estado, dada essa concepção sociológica. Além disso, aponta para um processo da dominação de homens sobre homens que, de acordo com Weber (1982), no âmbito de Estado Moderno, assenta-se, sobretudo, em uma justificação de ordem legal/racional, segundo a qual a fonte do poder é a lei, e todos, inclusive os agentes do Estado, estão submetidos ao seu aparato jurídico, dentro do território. Portanto, o Estado Moderno é o estado de direito e, junto a essa dimensão jurídica e a delimitação territorial de alcance regulatório (pela lei), coercitivo (pela força física) e de taxação (impostos), consagra a ideia da soberania nacional.

Para Weber (1982), a constituição do Estado Moderno ocorreu de modo paralelo e inter-relacionado ao processo de racionalização e modernização da sociedade, como um todo,

e foi impulsionada pelo avanço capitalista e o estabelecimento da democracia no ocidente. Na mesma direção, Mann (1986) também destaca a influência desempenhada pela fase industrial do capitalismo, na ascensão do Estado Moderno, dada a ampliação do seu alcance civil, principalmente ao longo do século XVIII.

A constituição do Estado Moderno, em Weber (1982), também está associada a outros processos de longa duração que culminaram em mudanças significativas na estrutura e organização do poder. A centralização dos meios de administração executiva, iniciada desde a expropriação do poder executivo de funcionários autônomos, pelo príncipe, foi levada ao extremo no advento do Estado Moderno, quando nem governantes nem governados possuem os meios de administração, considerados a partir de então como propriedades do Estado.

A centralização completa do uso da força e dos meios materiais de organização pelo Estado Moderno foi acompanhada, ainda, da burocratização da administração, que cada vez mais se consolidou como um requisito necessário para a manutenção desse modelo de Estado e para o desempenho de novas funções, bem como para o desenvolvimento do sistema econômico. Desse modo, a presença de um corpo burocrático especializado, regido por regras públicas e normas padronizadas, sem interferência de interesses pessoais, representou segurança e previsibilidade para a conduta do Estado e sua relação com os atores sociais.

Enquanto agenda de pesquisa, sobretudo nas Ciências Sociais, a abordagem dedicada ao estudo dessa instituição variou ao longo do tempo. Nas primeiras décadas do século XX e, com mais destaque, nos anos 50 e 60, as perspectivas analíticas sociocêntricas, seja a pluralista, seja a estrutural-funcionalista, dedicavam maior atenção aos *inputs* e *outputs* sociais. Ou seja, as demandas sociais, assim como os produtos entregues pelo Estado à sociedade, tinham maior notoriedade. Nesse cenário, o Estado, em si, era considerado como uma arena de interação e disputa entre interesses sociais divergentes, sem uma teorização sobre sua estrutura, os atores envolvidos, seus processos e dinâmicas de funcionamento.

Skocpol (1985) aponta que uma reorientação analítica foi observada a partir da década de 1960, no bojo da teoria neoinstitucionalista, quando o Estado se torna ponto-chave nos estudos comparativos e históricos sobre mudança social, política e no campo das políticas públicas, momento no qual o debate acerca de suas capacidades também assume

relevância científica. Segundo essa autora, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, as mudanças que foram sendo experimentadas por diferentes países, em especial no processo de formulação e implementação de políticas públicas, evidenciaram a lacuna na perspectiva analítica centrada na sociedade.

De acordo com Cingolani (2013), esse movimento descrito por Skocpol (1985) ocorreu, de maneira geral, em duas grandes ondas de estudos. A primeira foi observada na Europa, a partir da análise dos efeitos redistributivos das políticas de bem-estar social, e significou uma ruptura com a tendência em considerar o Estado exclusivamente como instrumento de favorecimento da classe dominante. A segunda onda, por sua vez, despontou nos EUA, e distanciou-se das abordagens marxistas e comportamentalistas típicas. Nesse caso, a ação autônoma do Estado passou a ser investigada sob a ótica weberiana, enfatizando-se a importância da monopolização do poder coercitivo pela administração central e a formação de quadros profissionais, permanentes e insulados do serviço público.

Portanto, a despeito das diferentes abordagens, essa mudança paradigmática trouxe para o centro das análises o Estado, ora como ator, ora como estrutura institucional, que modela a sociedade, reinventa a sua própria atuação e impacta diretamente seu desenvolvimento. Segundo Skocpol (1985), esse novo olhar para a instituição estatal considera a concepção de Estado de direito de Weber (1982), mas avança ao reconhecer, seguindo Hintze (1975), que o Estado nacional não é influenciado apenas por sua configuração interna, territorialmente delimitada, mas que as estruturas e ações estatais também são condicionadas pela conjuntura transnacional. Para a autora, tratava-se de não abdicar das teorias pluralistas, mas de relacionar a atuação do Estado aos contextos socioeconômicos e socioculturais.

Ainda de acordo com Skocpol (1985), enquanto ator, o Estado é considerado dotado de capacidades para agir. Desse modo, suas funções domésticas de manutenção da ordem, a atuação do seu funcionalismo e as orientações internacionais podem estimular a atuação autônoma do Estado, capaz de formular e perseguir suas próprias políticas, mesmo em contexto de resistência ou pressão política. A atuação estatal independente, segundo Geddes (1994), ficou evidente nos estudos dos países em desenvolvimento, quando se observou que muitos governos realizaram mudanças radicais na política econômica sem o apoio de importantes grupos de interesse, liderando um processo de desenvolvimento independentemente dos interesses das principais forças socioeconômicas da época.

Por outro lado, Geddes (1994) também menciona a constatação de muitos estudos a respeito das transformações percebidas na economia e na sociedade em decorrência do papel desempenhado pelos estados. De acordo com Skocpol (1985), enquanto estrutura, o Estado é compreendido como influenciador de padrões de comportamento e da cultura política. Nesse caso, o foco recai na observação do modo pelo qual as estruturas e atividades dos estados influenciam a formação de grupos, capacidades e agenda política de alguns setores da sociedade (e de outros não).

No momento em que o Estado assume essa primazia analítica, a discussão em torno de suas capacidades para implementar suas políticas, sobretudo em contextos adversos, seja por oposição política e de grupos de interesse, seja por restrição econômica, também se destaca. No primeiro momento de estudos nessa seara, segundo Skocpol (1985), a integridade soberana e o controle administrativo-militar estável de um determinado território foram considerados pré-condições de capacidade para qualquer Estado implementar suas políticas. Além disso, funcionários leais e qualificados, bem como recursos financeiros suficientes, foram apontados como requisitos básicos para indicar a eficácia do Estado na consecução das suas metas.

Além de sinalizar os primeiros tipos de capacidades desejáveis para uma atuação estatal autônoma, Skocpol (1985) também afirma que os estudos identificaram a existência de uma variabilidade delas entre as políticas de um mesmo Estado, sendo algumas áreas dotadas de maior capacidade do que outras, assim como foi reconhecida a influência do ambiente socioeconômico e político sobre as capacidades do Estado.

Desde então, percebe-se uma significativa expansão no uso do conceito nas mais diversas áreas, com objetivos distintos e, principalmente, uma variedade de estratégias metodológicas e de mensuração. Ao mapear esse cenário, Cingolani (2013) elenca três determinantes da capacidade estatal e seus efeitos. Segundo essa autora, o processo de formação do Estado e outros fatores históricos, a natureza ou a configuração das instituições políticas e fatores comportamentais e políticos impactam diretamente a capacidade de um Estado. Além disso, afirma que a capacidade estatal é um conceito multidimensional, que não pode ser assumido genericamente, tendo em vista a existência de vários aspectos da capacidade.

No caso específico das políticas públicas, o debate envolvendo o conceito de capacidade estatal tem adquirido relevância e um lugar estratégico na agenda de pesquisa. De acordo

com Boschi (2018), o aprimoramento das capacidades estatais atualmente se constitui como um desafio às políticas públicas, principalmente àquelas de maior impacto na perspectiva do desenvolvimento.

Uma das dimensões estruturais ressaltadas por Boschi (2018) refere-se às formas de proteção social. Segundo o autor, nos últimos anos, tem se tornado consenso a ideia de que os sistemas de seguridade social são fundamentos importantes para o desenvolvimento econômico e social. Assim, o alcance de níveis mais altos de desenvolvimento requer o aprimoramento das capacidades estatais, sendo a política social uma das áreas consideradas estratégicas para essa agenda do desenvolvimento.

Portanto, considerando a pertinência do tema para a área da política social, em Boschi (2018), e a existência de uma diversidade de capacidades apontadas como essenciais, a depender do campo de análise, segundo Cingolani (2013), a próxima seção é dedicada à dimensão da capacidade estatal que é foco deste capítulo – a infraestrutural, dada a sua relevância para a organização nacional e a implementação da assistência social no modelo federativo brasileiro.

## **2.2 A dimensão infraestrutural da capacidade estatal**

O conceito de capacidade infraestrutural assumiu relevância, sobretudo, a partir da obra de Mann (1986). Para esse autor, o poder infraestrutural está relacionado à capacidade do Estado de exercer efetivamente sua autoridade e implementar suas políticas no território nacional. A origem desse poder data da segunda metade do século XIX, quando os Estados, principalmente em resposta à fase industrial do capitalismo, ampliaram seu alcance civil.

Ainda segundo Mann (1986), a partir do final do século XIX, o crescimento do Estado não ocorreu apenas em tamanho relativo, mas em escopo. O Estado Moderno teve as suas funções civis ampliadas, politizando mais aspectos da vida social. O Estado manteve o seu militarismo e as práticas judiciais e caritativas tradicionais, mas adicionou novas funções, com destaque para o aspecto infraestrutural (ampliação maciça de infraestruturas de comunicação material e simbólica, como estradas, canais, ferrovias, correios, telegrafia e educação), além da nacionalização de infraestruturas (materiais e indústrias

produtivas) e políticas de bem-estar.

Importante destacar que o avanço da capacidade infraestrutural e, logo, a maior penetração na vida social, promoveu o fortalecimento da ideia de Estado-Nação, ao reforçar elementos de coesão social aliados à delimitação territorial. Por isso, Mann (1986) afirma que o Estado Moderno fomentou o surgimento (dentre outros motivos pelo avanço infraestrutural) de um novo ator de poder político coletivo: a nação. Diante disso, a vida social tornou-se territorialmente integrada e nacionalizada. À medida que o Estado consolidava a sua dimensão civil, ampliava-se também a sua máquina burocrática especializada, formada por um conjunto de estruturas capaz de coordenar as funções expandidas e de penetrar eficientemente no território. Desse modo, o avanço infraestrutural, além de contribuir para a ideia de nação, também se tornou um meio necessário ao exercício do poder despótico do Estado.

Sobre os poderes despótico e infraestrutural, Mann (2008) esclarece que o primeiro corresponde às ações desempenhadas pela elite estatal para impor suas decisões independentemente da vontade manifestada pelos grupos da sociedade civil. Trata-se das atribuições inerentes ao Estado que conferem aos detentores do poder a prerrogativa de intervenção própria. O poder infraestrutural, por sua vez, diz respeito à capacidade do Estado de penetrar na sociedade civil e implementar suas ações ao longo do território, dado o escopo do poder despótico, e restringe-se às relações políticas de poder. Estas, por sua vez, assim como a concepção de Estado nacional, também carregam uma noção de comando centralizado, autoritário, territorialmente regulado e exercido por meios institucionalizados e rotinizados.

Em sua teoria, Mann (2008) afirma que o poder infraestrutural deve ser compreendido como um atributo do Estado nacional, cuja medida decorre da extensão de recursos à disposição do governo central para exercer esse poder, via instituições de controle, sobre a sociedade e o território, embora possua uma face que corresponde à variação subnacional. Nesse caso, assume-se que esse alcance do controle do Estado não ocorre de maneira uniforme, mas desigual ao longo do território nacional e sobre os diferentes atores sociais, dado o alcance limitado das instituições irradiantes.

Dessa maneira, é importante compreender o modo pelo qual as relações de poder se organizam e se distribuem entre os governos legitimados e sobre o território. Com esse intuito, a próxima seção é dedicada à apresentação do federalismo, modelo de

organização territorial do poder adotado no Brasil. Dada a relevância que os arranjos de divisão do poder político, financeiro e administrativo, decorrentes dessa escolha, possuem para as capacidades estatais e as políticas públicas, como um todo, antes de especificar a trajetória do Estado brasileiro nessa dimensão, é necessário retomar, mesmo que brevemente, a teoria geral do federalismo.

### **2.3 Federalismo: da teoria geral às particularidades do caso brasileiro**

Enquanto uma forma de organização do Estado adotada por alguns países, o federalismo possui contornos próprios e, quaisquer que sejam as razões que motivam os legisladores a adotarem esse modelo, a sua legitimidade perante os cidadãos, seus princípios norteadores ou seu corpo legal constitutivo, cada elemento relacionado ao federalismo influencia decisivamente as relações sociais e políticas. Sendo que o federalismo supõe uma distribuição territorial do poder e da autoridade tanto em uma dimensão horizontal, entre as unidades federativas, como em uma dimensão vertical, entre as esferas de governo, destaca-se o seu impacto nas relações estabelecidas entre as instâncias governativas, em especial no processo de formulação e implementação de políticas públicas (ALMEIDA, 1996; ABRUCIO *et al.*, 2010).

Embora existam diferentes definições de federalismo abordadas em diversas linhas teóricas, bem como uma variedade considerável de características e aspectos apontados como os mais relevantes por cada corrente (SOUZA, 2008), em linhas gerais, o federalismo sugere a conciliação entre dois princípios concorrentes, quais sejam, a autonomia e a interdependência. Assim, ao mesmo tempo em que os governos subnacionais gozam de autonomia, por meio de um processo de descentralização em vários níveis, como político, fiscal e administrativo, também há um compartilhamento legítimo de competências decisórias entre os entes federativos (ABRUCIO *et al.*, 2010). Disso decorre a ênfase que a literatura da área atribui a temas como relações intergovernamentais, coordenação e descentralização.

Segundo Almeida (1996), no que diz respeito às relações entre as esferas de governo, são comumente reconhecidos três tipos ideais de arranjos federativos que tecem as interações intergovernamentais: o dual, o cooperativo e o centralizado. O federalismo dual é

considerado o modelo original e se caracteriza pela autonomia e independência entre as esferas de governo. Os outros dois modelos representam uma tendência à expansão da atuação do governo nacional. No entanto, enquanto no federalismo cooperativo, mesmo com uma maior intervenção do poder federal, ainda há uma margem de participação dos governos regionais e locais, além de certa autonomia decisória, em regime de cooperação, no federalismo centralizado, em oposição ao modelo dual, a relação é hierarquizada, com clara perda de autonomia dos governos subnacionais, tendo em vista a proeminência decisória do governo federal.

A distribuição do poder entre diferentes governos legitimamente autônomos, inerente ao federalismo, por outro lado, em tese aponta, pelo menos, para uma situação de não centralização. No entanto, a descentralização é um processo que envolve distintas dimensões e, embora não se encerre na discussão sobre o federalismo, há um imbricamento entre esses fenômenos, o que requer precisão conceitual e analítica. Almeida (1996), por exemplo, destaca que, no campo do federalismo, o termo descentralização por vezes é empregado para descrever processos de realocação (transferência de funções e recursos para instâncias subnacionais), consolidação (recursos centralizados são utilizados para financiar funções descentralizadas) e ou devolução (descontinuidade de ações e recursos).

Da mesma maneira, Arretche *et al.* (2012) também avançam na distinção conceitual do termo e apresentam três dimensões da descentralização que caracterizam os sistemas federativos. A primeira corresponde à descentralização política, que envolve a escolha direta dos governantes pelos cidadãos, enquanto a segunda diz respeito à descentralização fiscal, que contempla a participação dos entes federados nas receitas e gastos do orçamento público. A última dimensão remete à descentralização de competências (*policy-making*), ou seja, à responsabilidade assumida por um nível de governo para executar determinada política pública. Esta, por sua vez, segundo os autores, não pode ser confundida com a descentralização da autoridade decisória (*policy decision-making*) que, de maneira mais ampla, contempla a autonomia para definir os rumos da política e não apenas a competência de executar ações que foram descentralizadas.

Portanto, em um Estado federalista, a competência assumida por um governo subnacional na implementação de determinada política não corresponde, necessariamente, ao poder decisório sobre a mesma. Ao contrário, não raramente, os países federalistas convivem com descentralização da competência para a implementação de dada política e

centralização da autoridade decisória sobre a mesma política. Inclusive, o desempenho de funções descentralizadas por governos regionais ou locais pode indicar baixa autonomia decisória e elevada regulação e supervisão do governo federal (ARRETCHE *et al.*, 2012). Nesse caso, é justamente pela forma como são estruturadas as relações intergovernamentais que se estabelece a distinção entre *policy-making* e *policy decision-making*.

Quanto à origem do federalismo, os primórdios remontam ao século XVIII, mais precisamente a 1787, quando os Estados Unidos, durante o seu processo de independência, optaram por inaugurar uma forma de garantir autonomia política às unidades territoriais e, ao mesmo tempo, manterem certa coordenação e autoridade central. O pacto federativo definido na Constituição americana instituiu na organização política uma matriz vertical formada por governo federal e estados federados, cada qual com as suas respectivas competências e prerrogativas, garantindo, ao mesmo tempo, a unidade do Estado. O equilíbrio foi presumido por meio da adoção de um sistema de controles mútuos entre os poderes central e subnacionais (CUNHA *et al.*, 2010; SOARES e MACHADO, 2018).

No entanto, Abrucio *et al.* (2010) enfatizam que a opção pelo federalismo não decorre exclusivamente de uma escolha política, mas uma série de outros elementos conformam essa decisão. Os autores destacam que, em países com grande extensão territorial e ou com a presença de heterogeneidades na sociedade, sejam de ordens culturais, sociais, políticas, regionais e intrarregionais, o federalismo pode se configurar como uma estratégia para garantir a unidade nacional em meio às diversidades, como é o caso brasileiro.

Embora de inspiração norte-americana, o federalismo brasileiro foi gestado e se desenvolveu com características singulares, destoantes do modelo idealizado, principalmente no que se refere à disputa pela distribuição regional do poder político, que está na sua gênese e imprimiu-lhe, desde o início, um caráter mais centrífugo, o que representa um desafio para a interdependência necessária entre os níveis de governo em um Estado federalista. Ademais, a conjuntura sociopolítica, atrelada à herança cultural da constituição das elites políticas, favoreceu a ocorrência de autoritarismo, conflitos separatistas e desigualdades regionais ao longo do tempo (ABRUCIO, 1998).

De um governo nacional fraco, em contexto de fortes desigualdades econômicas entre as

macrorregiões durante a Primeira República, passando pelo período de maior centralização do poder no Executivo Federal experimentado no governo Vargas, quando o Estado brasileiro assumiu um modelo centralizado, caracterizado pela redução das funções e atuação dos estados e municípios, o federalismo brasileiro percorreu um caminho instável até a ditadura militar. No entanto, essa fase, considerada como de suspensão do federalismo brasileiro, entrou em declínio nos anos finais da década de 1970, quando o próprio regime ditatorial passou a ser questionado. Naquele contexto, o país vivenciou dois movimentos simultâneos, ambos impulsionados pelas lideranças políticas regionais e inspirados no viés descentralizador, em contraponto à centralização autoritária: a transição para a democracia e a redefinição de competências e atribuições do governo (ABRUCIO *et al.*, 2010).

Desse modo, o processo de construção do federalismo brasileiro foi sinuoso, ao longo da história, alternando entre diferentes desenhos constitucionais, com competências e graus de autonomia diferenciados e, ao mesmo tempo, conviveu com oscilações de regimes centralizados e ou democráticos, até os anos 80. Para Almeida (1996), a Carta Magna definiu um novo arranjo federativo transferindo capacidade decisória, funções e recursos do governo federal para os estados e, principalmente, para os municípios. De acordo com Cunha *et al.* (2010), ao institucionalizar competências próprias para os municípios, a Constituição Federal de 1988 rompe com o modelo concentrador do poder político e concede a esses atores institucionais uma relevância no arranjo político federativo e, principalmente, na implementação de políticas públicas.

Se a perspectiva descentralizadora inscrita na Carta Magna representa um avanço, tendo em vista a premissa de aproximação e reconhecimento da realidade territorial e o envolvimento de um número maior de atores no processo decisório, também aponta para desafios de diversas ordens, em especial no que diz respeito ao impacto sobre a implementação das políticas públicas, particularmente considerando a disparidade entre as capacidades que cada município possui para assumir essa tarefa.

Em um cenário marcado pela ausência de relações intergovernamentais coordenadas e cooperativas plenamente constituídas nas diferentes áreas, há risco de prejuízos para a população e para o próprio jogo federativo, com estímulo a práticas de corrida para baixo (*race to the bottom*) e guerra fiscal (ARRETCHE, 2002). Essa situação indica a importância de o modelo federativo incorporar instrumentos e mecanismos que favoreçam as relações intergovernamentais orientadas por práticas cooperativas e

coordenadas entre os níveis de governo, nas diversas áreas de atuação do Estado. Mais do que isso, o federalismo impõe às políticas públicas a necessidade de se estruturarem alinhadas aos princípios organizativos da federação.

No caso da assistência social, o modelo adotado desde 2005 corresponde à criação de um sistema nacional de política pública (FRANZESE e ABRUCIO, 2009), que busca compatibilizar autonomia e interdependência e escapar dos problemas inerentes à articulação federativa. Além disso, esse modelo fornece as diretrizes para a distribuição das estruturas dessa política no território nacional, o que representa a presença do Estado ao longo de todas as regiões federativas, por meio da ampliação da sua capacidade infraestrutural. Desse modo, a seção seguinte tem o objetivo de apresentar essa forma de organização da política de assistência social que, ao mesmo tempo em que materializa os preceitos federalistas de autonomia e interdependência, influencia a capacidade infraestrutural do Estado brasileiro nessa área.

## **2.4 Sistema nacional de política pública e a experiência do SUAS**

Como não poderia ser diferente, a matriz organizativa da estrutura federalista impacta não apenas o sistema político, mas também alcança as políticas públicas. Segundo Franzese e Abrucio (2009), é possível afirmar que a combinação entre federalismo e políticas públicas produz efeitos recíprocos.

A relação entre federalismo e políticas públicas é bastante clara na história da construção do sistema de proteção social brasileiro, haja vista que o modelo de federalismo adotado em cada época definiu a forma de condução das políticas sociais. Se nos períodos de federalismo centralizado, seja no governo Vargas, seja na ditadura militar, o fortalecimento do Executivo Federal, orientado por concepções autoritárias e decisões verticalizadas, promoveu políticas descontinuadas, fragmentadas e variáveis no território nacional, foi no momento da retomada democrática e revisão do modelo federalista, a partir dos anos 80, que a universalização do acesso às políticas, bem como a melhoria da sua qualidade e do controle social foram assumidos como prioridades (ALMEIDA, 1998). Ainda segundo essa autora, a mudança de paradigma teve impacto direto nas competências assumidas por cada esfera de governo, sendo que as instâncias subnacionais

passaram a assumir maiores responsabilidades na implementação das políticas sociais.

Nesse contexto, a existência de arranjos institucionais que concretizem os princípios federalistas é crucial. Assim, para garantir a unidade nacional, mesmo com distribuição territorial do poder e autoridade entre os entes, o arranjo federativo deve contar com instrumentos de coordenação e cooperação entre os governos, capazes de garantir a autonomia e a interdependência necessárias em cada área de política. O entendimento subjacente é de que o repasse de funções e responsabilidades para o nível municipal tende a agravar desigualdades previamente existentes e a gerar implementações muito discrepantes da mesma política em cada município/região, o que, por sua vez, pode provocar ineficiências em todo o sistema de proteção social.

Segundo Jaccoud (2020), no campo das políticas sociais, a coordenação intergovernamental é provida de intencionalidade, por parte do governo central, no intuito de influenciar decisões subnacionais, com vistas ao alcance dos objetivos almejados. Por meio de revisão da literatura, essa autora observa uma variedade de instrumentos de coordenação, que se distinguem, dentre outros motivos, pelos graus de intensidade e níveis de coerção. Embora os de cunho normativo e financeiro, em geral, sejam considerados exitosos na ação de influenciar as relações intergovernamentais, assegurando coordenação e assunção de compromissos entre os níveis de governos, outros instrumentos também possuem relevância, como os administrativos, políticos, informacionais e comunicacionais.

A importância de tais instrumentos foi perceptível na experiência brasileira após 1988. Conforme apontado por Franzese e Abrucio (2009), o direcionamento para a autonomia municipalista ocorreu sem a construção de incentivos à coordenação e à cooperação entre os níveis de governo. No caso das políticas sociais, em especial, esses autores, assim como Almeida (1998), destacam a incapacidade do governo federal em estabelecer estratégias adequadas de coordenação federativa nos primeiros anos seguidos à nova Constituição Federal. A ausência de coordenação no âmbito federal dificultou a construção de uma dinâmica federativa comum das políticas sociais como um todo, sendo que cada uma delas, em especial, saúde, educação e assistência social, seguiu caminhos diferenciados.

Portanto, a relação entre federalismo e políticas públicas esbarra necessariamente nos mecanismos de coordenação e cooperação, essenciais para garantir a interdependência

entre os governos, a fim de que ocorra a descentralização, mas assegurando a manutenção da cooperação intergovernamental. A questão da coordenação federativa é, portanto, primordial para o desenvolvimento do estado de bem-estar social brasileiro e, desde a década de 1980, adquiriu relevância, dada a combinação entre democratização, descentralização e ampliação das políticas sociais.

Segundo Abrucio *et al.* (2010), alguns mecanismos têm sido utilizados, com êxito, para resolver dilemas da coordenação federativa no Brasil, principalmente considerando as desigualdades constitutivas do seu federalismo, sobretudo a diferença de desenvolvimento entre os municípios. Os autores destacam o sistema nacional de política pública como uma das estratégias que têm sido adotadas por algumas políticas sociais nas últimas décadas. Mesmo em políticas não estruturadas como sistema, instrumentos normativos, constitucionais ou infraconstitucionais, podem se constituir como mecanismos que possibilitam a coordenação e cooperação das políticas, ao impor regras sobre execução e gasto, a despeito da descentralização política, fiscal e de competências dos entes subnacionais (ARRETCHE *et al.*, 2012).

O sistema nacional de políticas públicas, como o próprio nome indica, corresponde à estruturação nacional de um sistema voltado a uma área de política pública no intuito de organizar suas ofertas. Para tanto, é composto por um conjunto de regras formais que buscam orientar os atores envolvidos a respeito de alguns aspectos, em especial: 1) sua inter-relação e corresponsabilidade hierarquizada quanto às competências assumidas por previsão legal ou incentivos de natureza diversa; 2) a estrutura de funcionamento; 3) o financiamento; e 4) a gestão da política, bem como seu 5) controle por parte de atores sociais. Devido à necessidade de construir um contexto de coordenação intergovernamental mais assertivo, tais sistemas podem ser considerados como importantes instrumentos para as políticas públicas em estados federados.

Nas palavras de Abrucio *et al.* (2010), “o paradigma predominante é o conceito de sistema, que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, indutor e financiador para a União, mas com grande autonomia dos governos subnacionais”. Além disso, os autores também destacam que “esse modelo envolve a criação de arenas intergovernamentais de discussão e deliberação, na forma de conselhos horizontais e verticais” (p. 199).

No Brasil, ainda segundo Abrucio *et al.* (2010), tais sistemas, enquanto estratégias de

coordenação, tiveram início nos anos finais do século XX e isso se deve a três fatores. O primeiro é o pressuposto legal da interdependência federativa definido nas normas constitucionais; o segundo, a tendência do governo federal de intervir nos resultados negativos provocados no primeiro momento pelo processo descentralizador e fragmentador dos anos 90; e, por fim, a própria experiência inaugurada pelo Sistema Único de Saúde – SUS.

Embora as normas operacionais da assistência social publicadas em 1997 e 1998 tenham instituído um sistema descentralizado e participativo, com perspectiva de alcance nacional, essa política se estruturou como um sistema nacional somente em 2004, quando o SUAS foi instituído pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS, e normatizado por meio da Norma Operacional Básica do SUAS – NOB-SUAS, no ano seguinte. No entanto, a sua existência legal ocorreu somente em 2011, com a aprovação da Lei nº 12.435, que alterou dispositivos da Lei nº 8.742/93 – Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

Considerando a tipologia desenvolvida por Peters (2004), que aponta para quatro níveis de coordenação, Jaccoud *et al.* (2020, p. 114) observam na trajetória recente da assistência social dois momentos distintos no modelo de coordenação federativa. Dos anos 90 até a criação do SUAS, segundo esses autores, essa política correspondeu a um nível de coordenação positiva, mas autônoma, no qual há, a partir de uma compreensão da responsabilidade pública para a oferta de determinada política, um estímulo à descentralização, mas sem a perda da autonomia, por parte dos respectivos níveis de governo, na definição dos objetivos da política. O período após a criação do SUAS, por sua vez, extrapola esse nível, ao requerer também a “integração de esforços, implicando um estabelecimento de objetivos e metas comuns. Mais exigente de acordos políticos, tal nível engaja um processo de negociação intergovernamental permanente, bem como a atuação ativa da autoridade central”. Essas mudanças, expressas nos instrumentos normativos da política, evidenciam, a cada tempo, os objetivos do governo federal em termos de coordenação.

O SUAS, enquanto um sistema público não-contributivo de proteção social, ancorado nos princípios do pacto federativo, está organizado em quatro tipos de gestão – da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios – e confere, aos chefes do Executivo dos diferentes níveis de governo, responsabilidades na gestão do sistema e na garantia da sua organização. Ainda, em conformidade com a Constituição Federal e com a LOAS, cada

nível de gestão assume competências específicas direcionadas para a garantia da qualidade e de resultados na prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

O sistema adotado pela política de assistência social incorpora, junto com os entes federativos, os conselhos de assistência social, em todas as esferas, e as entidades e organizações de assistência social, que prestam atendimento e ou assessoramento de maneira complementar ao poder público. As ações das três esferas de governo, na área da assistência social, devem realizar-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal, e a coordenação e a execução da política, em cada esfera, aos estados, Distrito Federal e municípios.

Considerado um regime geral próprio que garante unidade de concepção e ação integrada entre os três entes federativos, o SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social, possibilitando normatização e padronização dos serviços sem, no entanto, desconsiderar as diferenças socioterritoriais. Além disso, preconiza a qualidade no atendimento, em conformidade com indicadores de avaliação e resultado, alinhados à concepção de direitos socioassistenciais.

Ainda conforme a normatização do SUAS, o poder público deve ter precedência na oferta da política, assegurando a gestão compartilhada entre os três entes federados, embora com comando único em cada esfera da gestão e descentralização político-administrativa. A dimensão da corresponsabilidade também é evidenciada do ponto de vista da gestão financeira, uma vez que exige o cofinanciamento das ações e a cooperação técnica e financeira entre União, estados, Distrito Federal e municípios, sobretudo com a transferência direta de recursos do orçamento público.

O sistema nacional da assistência social também se baseia em um viés democrático e participativo, com ênfase no controle social e na articulação interinstitucional com as demais políticas sociais e com os órgãos do sistema de justiça e de garantia de direitos, bem como entre os próprios níveis de gestão, para a pactuação conjunta de decisões que dizem respeito à política. Ainda, o SUAS, ao padronizar e hierarquizar as ações da área por níveis de proteção, em rede hierarquizada e territorializada, exige o alinhamento técnico-operacional orientado pelas normativas da política e o contínuo aperfeiçoamento profissional de trabalhadores e gestores.

Considerando que a organização do SUAS aponta para o estímulo à expansão de

equipamentos de assistência social para promover a implementação descentralizada municipalmente, a próxima seção é dedicada à apresentação da capacidade infraestrutural instalada no campo da assistência social nos últimos anos.

## **2.5 A capacidade infraestrutural da assistência social**

A definição de capacidade infraestrutural estatal adotada nesta dissertação corresponde ao conjunto dos equipamentos públicos disponível na política de assistência social, distribuídas no território nacional, como forma de promover o acesso dos cidadãos aos respectivos bens, serviços e benefícios por ela ofertados. As infraestruturas incluídas neste estudo contemplam os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS instalados em todas as regiões do país no período de 2015 a 2018.

Desde 2005, para caracterizar e organizar os grupos territoriais, a assistência social, enquanto um sistema único nacional, agrupou os municípios em quatro portes: pequeno (I e II), médio e grande porte, além da metrópole. O intuito foi identificar quais ações de proteção social básica e especial, de média e alta complexidades, poderiam ser requeridas por cada grupo de municípios, tendo em vista a homogeneidade de características sociodemográficas no interior de cada um. Além disso, o porte dos municípios tornou-se referência no mapeamento das demandas que deveriam ser de execução direta ou assumidas pela gestão estadual ou via consórcios intermunicipais. Conforme apontado por Almeida (1996), o elemento descentralizador no campo das políticas sociais foi assumido como uma diretriz organizativa capaz de responder às expressões locais de vulnerabilidade e risco social, com foco na eficácia e qualidade da intervenção, pontos críticos das políticas promovidas até os anos 80.

Os municípios considerados de pequeno porte I são aqueles com até 20.000 habitantes, com fortes características rurais e população dispersa, tendo como referência os municípios de maior porte, pertencentes à mesma região em que estão localizados. Em geral, esses municípios não apresentam demanda de proteção social complexa, mas uma rede de proteção básica simplificada, considerando o tamanho populacional, que influencia diretamente as relações e coesão social, bem como as características modestas

de oferta dos demais serviços públicos. São municípios que podem requerer prestação de serviços mais especializados diretamente pelo Estado ou por meio de consórcios intermunicipais.

Os municípios de pequeno porte II, por sua vez, têm uma população um pouco maior, entre 20.001 a 50.000 habitantes. Assemelham-se aos municípios de pequeno porte I, embora tenham uma maior população urbana, o que pode indicar diferenciações nos serviços a serem necessários, seja para a oferta socioassistencial direta ou indireta. Em contrapartida, os municípios de médio porte têm população estimada entre 50.001 a 100.000 habitantes, com características mais urbanizadas e maior concentração populacional, atividade econômica diversa e maior oferta de serviços públicos. Embora ainda demandem certa referência de municípios de grande porte para questões de maior complexidade, possuem condições de estruturar uma rede mais ampla de serviços de assistência social, sobretudo de proteção social básica e, até mesmo, algum serviço de média complexidade.

Há ainda os municípios classificados como grande porte, cuja população alcança de 101.000 até 900.000 habitantes e, conseqüentemente, caracterizam-se por uma complexa rede de serviços públicos, diversificada estruturação econômica e elevada arrecadação de impostos, alta taxa de urbanização e infraestrutura, além da maior densidade demográfica, conjunto que atrai pessoas de outras regiões. Essas características sugerem a demanda por uma rede socioassistencial mais complexa e ampliada, envolvendo serviços de proteção social básica, bem como uma robusta rede de proteção especial (nos níveis de média e alta complexidade). Do mesmo modo, as metrópoles, que contam com mais de 900.000 habitantes e gozam de características similares aos municípios de grande porte, em geral, requerem maior atuação do poder público, com o agravante de seus territórios fronteiriços que conformam a região metropolitana também demandarem intervenção conjunta intermunicipal.

Inicialmente, a Tabela 1 apresenta a distribuição da população e da infraestrutura da assistência social, nos anos de 2015 e 2018, por região, em referência ao tamanho populacional.

Tabela 1 – Distribuição de infraestruturas da assistência social no Brasil e tamanho populacional, por região (2015, 2018) (N, %)

Região	População em 2020	Assistência Social			
		2015	2018	2018	Varição 2015-2018
<b>Nordeste</b>	42,1	3.545	3.697	33,5	4,3
<b>Sudeste</b>	27,2	3.497	3.624	32,9	3,6
<b>Sul</b>	14,2	1.863	1.956	17,7	5,0
<b>Norte</b>	7,8	839	888	8,1	5,8
<b>Centro-Oeste</b>	8,8	846	859	7,8	1,5
<b>Brasil (N, %)</b>	<b>210.065.552</b>	<b>10.590</b>	<b>11.024</b>	<b>100</b>	<b>4,1</b>

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados divulgados pelo divulgados pelo Censo SUAS, do Ministério da Cidadania, disponíveis em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso nos meses de julho e agosto de 2019 (no caso da infraestrutura social) e em agosto de 2020 (no caso do tamanho populacional).

Nota: Por infraestrutura na área da assistência social considera-se os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.

De acordo com a Tabela 1, verifica-se que as duas regiões brasileiras que concentram a maior parte da população – Nordeste e Sudeste – também concentram, em 2018, a maior parte dos equipamentos públicos na área da assistência social, corroborando, em termos gerais, a hipótese descritiva antecipada, qual seja: que a capacidade infraestrutural da assistência social varia, no território nacional, conforme a distribuição da população, porém há variações importantes. A região Nordeste concentra percentuais menores de equipamentos da política de assistência social que de população, situação que se inverte nas regiões Sudeste, Sul e Norte, que possuem percentual maior de equipamentos em relação ao de população. Na região Centro-Oeste a proporção populacional também é maior, em relação às infraestruturas da assistência social, porém com menor discrepância do que observada na Nordeste. Destaca-se, ainda, a variação percentual positiva da capacidade infraestrutural da assistência social, no período analisado, no território nacional (crescimento médio de 4,1%) e em todas as regiões, com destaque para a Norte (+5,8%).

A Tabela 2, por sua vez, apresenta essa expansão infraestrutural, comparando um lapso temporal maior do que o da Tabela 1. Neste caso, o período compreendido para análise é de 2008 a 2018, trazendo a distribuição dos equipamentos entre os portes populacionais. Uma análise geral aponta para um crescimento exponencial, na década, de quase 80% de novos equipamentos, CRAS e CREAS, na área da assistência social. Isoladamente, todas as regiões mais que dobraram o número de equipamentos, sendo que a região Sul apresenta uma variação percentual positiva de 139%.

Tabela 2 - Infraestrutura da assistência social no Brasil, por região e porte do município (2008, 2018) (%)

Região	2008							2018							Variação 2008-2018
	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metró- pole	Total (N)	Total	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metró- pole	Total (N)	Total	
<b>Nordeste</b>	40,3	46,7	37,5	21,1	22,7	2.265	36,8	34,0	43,2	34,7	22,7	23,4	3.697	33,5	63,2
<b>Sudeste</b>	26,1	26,2	31,8	52,2	46,7	2.005	32,6	27,2	28,0	33,1	49,6	43,4	3.624	32,9	80,7
<b>Sul</b>	15,0	9,1	13,6	14,3	9,3	817	13,3	21,7	12,9	16,1	15,7	15,4	1.956	17,7	139,4
<b>Centro- Oeste</b>	10,7	8,9	7,0	5,3	12,3	556	9,0	9,8	6,4	4,5	5,8	10,4	859	7,8	54,5
<b>Norte</b>	7,9	9,1	10,2	7,0	9,0	508	8,3	7,3	9,5	11,5	6,2	7,5	888	8,1	74,8
<b>Total (N)</b>	<b>2.813</b>	<b>1.211</b>	<b>686</b>	<b>1.141</b>	<b>300</b>	<b>6.151</b>	<b>100</b>	<b>4.872</b>	<b>2.442</b>	<b>1.166</b>	<b>1.984</b>	<b>560</b>	<b>11.024</b>	<b>100</b>	<b>79,2</b>
<b>Total (%)</b>	<b>45,7</b>	<b>19,7</b>	<b>11,2</b>	<b>18,5</b>	<b>4,9</b>	<b>100</b>	<b>-</b>	<b>44,2</b>	<b>22,2</b>	<b>10,6</b>	<b>18,0</b>	<b>5,1</b>	<b>100</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados divulgados pelo Censo SUAS, disponíveis em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snass/vigilancia/index2.php>>, acessados em junho de 2019.

A expansão da cobertura da infraestrutura da assistência social ocorreu preservando as diferenças entre as regiões, conforme observado anteriormente, mas a Tabela 2 aponta para outra variação interna na sua capilaridade: o porte populacional. No que diz respeito ao porte, o maior número de infraestruturas da assistência social, independentemente da região, pertence ao porte pequeno I, seguido do pequeno II. Ou seja, a capacidade infraestrutural da assistência social penetrou, principalmente, nos menores municípios brasileiros em escala populacional, e isso é importante, do ponto de vista da execução dessa política, uma vez que o porte está atrelado aos serviços socioassistenciais cuja oferta é esperada em municípios cuja característica se enquadre nesse perfil.

Embora o Censo SUAS não disponha de informações de ambos os equipamentos da assistência social no período anterior a 2008, principalmente após a criação do SUAS, ocorrida em 2005, a explicação para o aumento vertiginoso da capacidade infraestrutural da assistência social, em nível de Brasil, por meio dos CRAS e CREAS (crescimento de 79,2%, entre 2008 e 2018), repousa nos mecanismos institucionais regulatórios, mas sobretudo nos de natureza financeira, por meio dos quais o governo federal tem induzido o aumento da capacidade infraestrutural nessa área, bem como a cobertura da proteção social esperada por essa política. Observa-se esforço maior das regiões Sul, Sudeste e Norte na construção dessa capacidade, com crescimento percentual de 139,4%, 80,7% e 74,8% no número de equipamentos, respectivamente. A região que apresentou menor crescimento no período foi a Norte (54,5%).

Os mecanismos que induziram esse crescimento generalizado das infraestruturas da assistência social estão relacionados, primeiramente, com o enfoque municipalizante assumido por essa política, uma vez que no SUAS, serviços, programas, projetos e benefícios são organizados tendo como referência o território. Logo, ao adotar os territórios, sobretudo de maior vulnerabilidade, como principal local da oferta da assistência social, os documentos normativos da política indicam uma tendência de ampliação da capilaridade, assim como a cobertura em todo o território nacional.

Em 2005, para a habilitação das gestões municipais e do Distrito Federal ao sistema federativo da assistência social recém-criado, e a garantia do recebimento de incentivos financeiros, distribuídos por meio de transferências automáticas estruturadas em pisos correspondentes ao nível de proteção e para programas específicos, a NOB-SUAS

adicionou aos requisitos exigidos pela LOAS<sup>1</sup> a estruturação de equipamentos públicos, condizentes ao porte e à capacidade de referenciamento de famílias. Ainda, essa norma operacional delimitou o número de famílias referenciadas à capacidade de atendimento dos equipamentos, de forma que territórios mais vulneráveis e populosos tendem a implantar um número maior de equipamentos da assistência social, em atenção ao limite assegurado pela capacidade de referenciamento. Esse limite pode ser considerado um dos motivos que associam a maior densidade populacional, nas regiões Nordeste e Sudeste, ao maior quantitativo de equipamentos da assistência social, nessas regiões, conforme observado na Tabela 2.

Do ponto de vista normativo, a assistência social definiu a oferta de serviços exclusivos e obrigatórios por parte dos CRAS e CREAS. Desse modo, o cofinanciamento federal, assim como dos estados e dos próprios cofres municipais, para serviços específicos da proteção social básica e ou especial, é vinculado à implantação desses equipamentos.

Com a criação do SUAS e o estabelecimento de novas bases de cofinanciamento dessa política, especialmente com a transferência automática fundo a fundo, e valores específicos para aprimoramento da gestão municipal, o aporte financeiro destinado aos municípios também se constitui como um poderoso incentivo financeiro para a adesão dos municípios à oferta da assistência social, o que, por sua vez, implica a criação dos seus equipamentos públicos. O processo de vinculação de equipamentos próprios para a oferta de serviços exclusivos e obrigatórios que são cofinanciados alcançou previsão legal, em 2011, com a revisão da LOAS, por meio da lei nº 12.435, que criou os CRAS e CREAS (art. 6º C), bem como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI (art. 24-A).

Em 2012, por meio do decreto nº 7.788, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS e dá outras providências, assegurou-se a possibilidade dos recursos transferidos pela União serem destinados à construção e ampliação dos equipamentos públicos que compõem a rede socioassistencial (art. 4º, inciso II). Desse modo, incentivos

---

<sup>1</sup> Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; III - Plano de Assistência Social. Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999 (BRASIL, 1993).

financeiros oriundos do cofinanciamento federal já são utilizados para o custeio de reformas e manutenção de imóveis, o que representa mais uma estratégia do governo federal para induzir a formação de capacidade infraestrutural na área da assistência social.

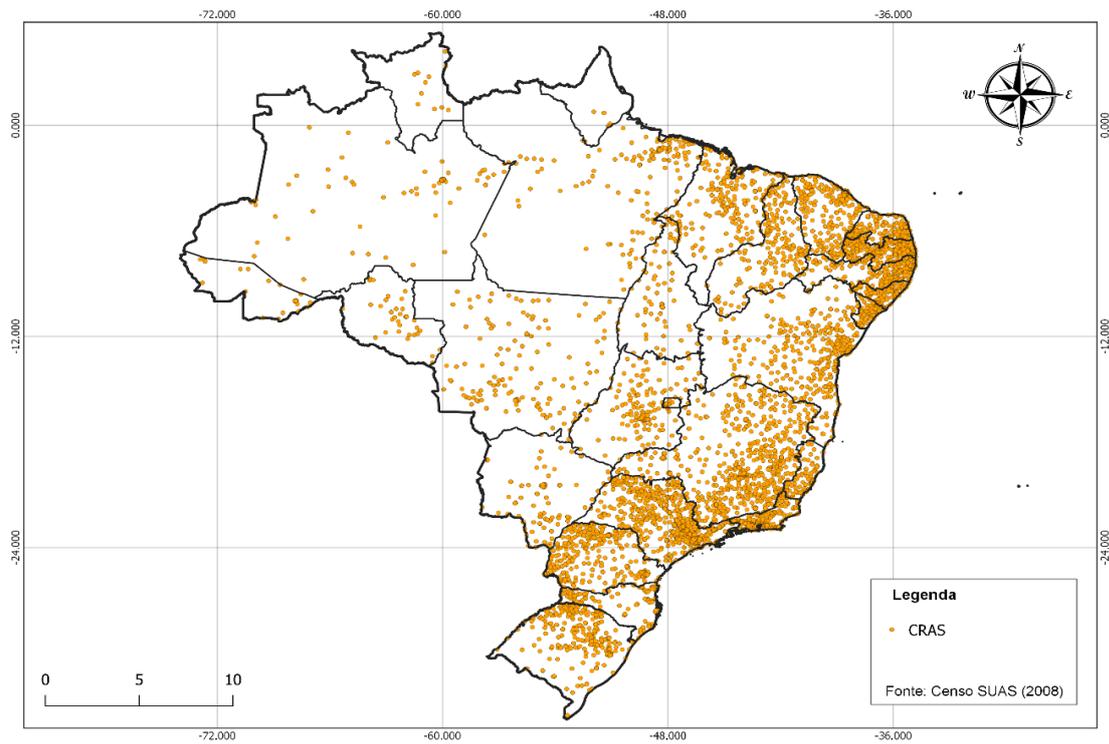
Além disso, outro mecanismo institucional adotado pelo governo federal para estimular a ampliação das infraestruturas da assistência social foi a formalização de Pactos de Aprimoramento com as gestões estaduais e municipais. O pacto corresponde a um instrumento previsto pela NOB-SUAS/2012, pelo qual se materializa as metas e prioridades nacionais no âmbito do SUAS, e induz o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Nesse sentido, uma das dimensões assumidas pelo Pacto de Aprimoramento<sup>2</sup>, que aprovou as prioridades e metas para os estados e o Distrito Federal para o quadriênio de 2016 a 2019, contempla a universalização do SUAS, por meio da ampliação da cobertura dos serviços socioassistenciais, seja em decorrência da implantação de novos equipamentos municipais, seja por meio de oferta regionalizada. Destaca-se que esses mecanismos de indução de maior capilaridade da política são acompanhados pelo monitoramento das infraestruturas, por meio do Índice de Desenvolvimento do CRAS - IDCRAS e do Índice de Desenvolvimento do CREAS - IDCREAS, instituídos pelo governo federal.

Portanto, os dados apresentados na Tabela 2 confirmam a expansão da infraestrutura da assistência social na última década, a partir da indução do governo federal, mediante mecanismos regulatórios e financeiros, na perspectiva de um sistema único da política. A representação espacial da distribuição entre CRAS e CREAS, no território nacional, considerando as diferenças entre os períodos pode ser observada nos mapas a seguir.

---

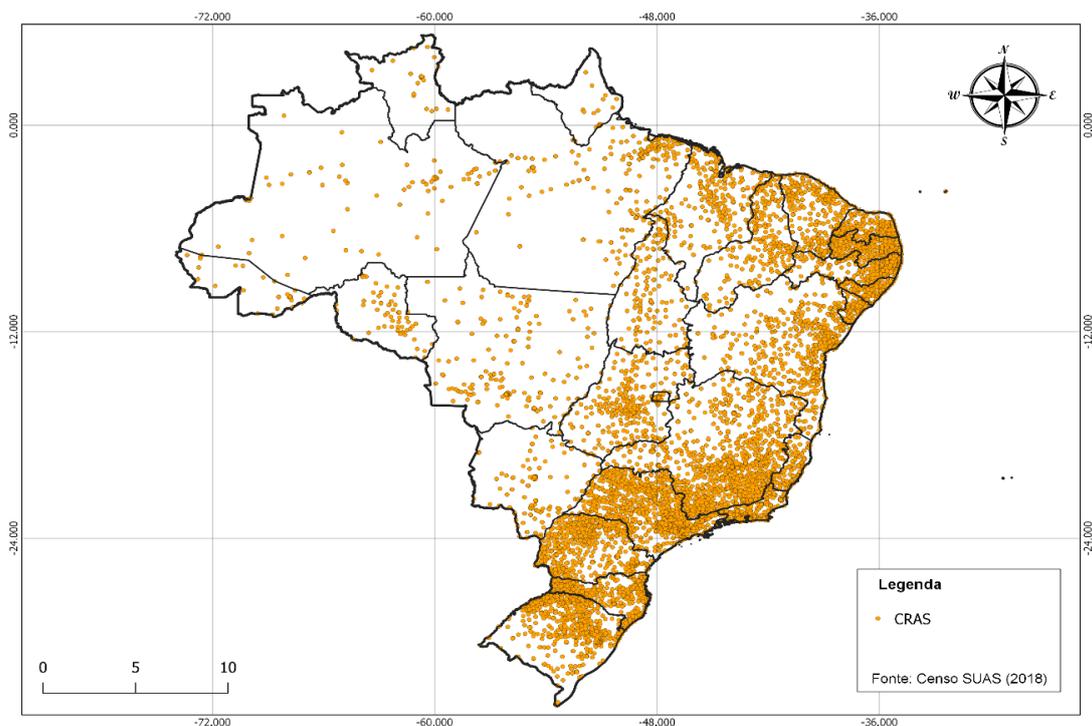
<sup>2</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. *Resolução n. 2, de 16 de março de 2017*. Aprova as prioridades e metas para os estados e o Distrito Federal no âmbito do Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social para o quadriênio de 2016 a 2019. Diário Oficial da União, Brasília, ano 2017, n. 2, 16 mar. 2017.

Figura 1 - Mapa da distribuição dos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, no Brasil, 2008



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados divulgados pelo Censo SUAS, disponíveis em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snass/vigilancia/index2.php>>, acessados em junho de 2019.

Figura 2 - Mapa da distribuição dos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, no Brasil, 2018



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados divulgados pelo Censo SUAS, disponíveis em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snass/vigilancia/index2.php>>, acessados em junho de 2019.

Figura 3 – Mapa da distribuição dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social - CREAS, no Brasil, 2008



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados divulgados pelo Censo SUAS, disponíveis em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snass/vigilancia/index2.php>>, acessados em junho de 2019.

Figura 4 – Mapa da distribuição dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social - CREAS, no Brasil, 2018



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados divulgados pelo Censo SUAS, disponíveis em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snass/vigilancia/index2.php>>, acessados em junho de 2019.

Os Mapas 01 a 04 apresentam a expansão das infraestruturas da assistência social, dos dois níveis de proteção, no período analisado, bem como a distribuição espacial, que revela a grande concentração de equipamentos em algumas regiões.

Avançando para a análise da infraestrutura da assistência social desagregada por seus principais equipamentos, o CRAS e o CREAS, a Tabela 3 aponta a persistência do mesmo escalonamento entre as regiões evidenciado na tabela anterior (predominância do Nordeste e Sudeste). Embora a quantidade de CRAS seja maior que a de CREAS, em 2008 ou 2018, a variação percentual referente à implantação de novos CREAS no último ano analisado (174,1%) é mais que o dobro da variação de novos CRAS no mesmo período (62,8%), indicando que, a despeito da maior cobertura do equipamento da proteção social básica, que alcança a quase totalidade dos municípios brasileiros, a política de assistência social segue ampliando suas infraestruturas, e os CREAS são destaque nessa expansão.

Tabela 3 – Infraestrutura da assistência social no Brasil, por região e tipo de equipamento (2008, 2018) (N)

Região	CRAS			CREAS		
	2008	2018	Variação 2008-2018 (%)	2008	2018	Variação 2008-2018 (%)
Nordeste	1.875	2.890	54,1	340	1.026	201,8
Sudeste	1.743	2.671	53,2	264	734	178,0
Sul	684	1.544	125,7	134	415	209,7
Centro-Oeste	425	621	46,1	132	235	78,0
Norte	407	634	55,8	102	254	149,0
<b>Brasil (N, %)</b>	<b>5.134</b>	<b>8.360</b>	<b>62,8</b>	<b>972</b>	<b>2.664</b>	<b>174,1</b>

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados divulgados pelo Censo SUAS, disponíveis em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snass/vigilancia/index2.php>>, acessados em junho de 2019.

Além disso, ressalta-se que a significativa variação percentual de CREAS na última década também pode ser analisada à luz das normativas da assistência social, após a criação do SUAS. Observa-se que, até 2004, o maior investimento para a ampliação das

infraestruturas dessa política era destinado à proteção social básica. A partir da implantação do sistema nacional, progressivamente os instrumentos normativos e incentivos financeiros foram destinados para a oferta de proteção social especial, com pisos de cofinanciamento específicos e detalhamento das ações a serem realizadas por esse nível de proteção.

## **2.6 Considerações finais**

Ao término deste primeiro capítulo é possível tecer algumas considerações acerca das transformações processadas nas últimas décadas no sistema de proteção social brasileiro, em especial na área da assistência social, com impactos significativos na institucionalidade dessa política. A partir das bases da Seguridade Social consagradas na Constituição Federal, e do modelo federalista descentralizado adotado desde então, importantes mudanças se deram na atuação e forma de organização estatal, sobretudo no que diz respeito à garantia dos direitos sociais.

Os compromissos assumidos no contexto da redemocratização guardavam relação com as pressões políticas e os anseios sociais que marcaram esse período, mas a efetivação de tais preceitos não mostrou ser algo trivial. Considerando as agendas políticas, os constrangimentos financeiros impostos pelo neoliberalismo e o legado das políticas sociais, os anos que se seguiram após a Carta Magna tiveram poucas alterações no que diz respeito ao movimento de universalização e descentralização das políticas sociais. A assistência social, principalmente, permaneceu até os anos 2000 com frágil regulamentação das suas ofertas, reproduzindo um modo histórico de intervenção social.

Os tímidos resultados do sistema de proteção social, aliados a uma conjuntura política favorável, compõe o contexto no qual o governo federal, no bojo das relações intergovernamentais, assumiu efetivamente seu papel de coordenação federativa e passou a induzir a ação dos entes subnacionais, por meio de instrumentos de coordenação, sobretudo de natureza normativa e financeira. Na área da assistência social, apesar do baixo caráter impositivo desses instrumentos, do ponto de vista legal, pois, com exceção da LOAS, grande parte dos instrumentos são constituídos por normas operacionais, a vinculação da indução normativa com transferências automáticas de recursos federais,

teve impacto significativo na adesão municipal ao sistema nacional dessa política, coordenado pelo Executivo federal. Especialmente quanto à dimensão da capacidade estatal abordada neste capítulo, o avanço dessa política foi acompanhado da constituição de uma infraestrutura complexa, o que evidencia a expansão da sua capacidade infraestrutural.

De forma sintética, com base na análise desenvolvida neste capítulo, é possível apontar para a ampliação da capacidade infraestrutural do Estado brasileiro, na área da assistência social, nos últimos anos, embora tal avanço não seja uniforme entre as regiões do país e os equipamentos. A análise da infraestrutura da assistência social, comparando uma década de implementação dessa política, aponta para uma significativa ampliação da cobertura, com priorização da municipalização, contando, atualmente, com a disponibilidade de equipamentos CRAS e ou CREAS em quase todos os municípios do país.

No entanto, entre os portes populacionais, aqueles considerados pequeno I e II e, em seguida, o grande porte, concentram os maiores números de equipamentos, perfil que indica que os serviços de proteção social básica e especial, de média complexidade, estão entre os mais presentes nos municípios brasileiros, tendo em vista a definição da política que atrela o porte à oferta prioritária de determinados serviços socioassistenciais. Ainda, a expressiva capilaridade da ação estatal na área demonstra a alta adesão dos governos municipais ao sistema nacional de política pública implantado na área da assistência social, movimento induzido pelo governo federal, principalmente através de mecanismos financeiros e regulatórios, argumento que será retomado no próximo capítulo para a análise da capacidade financeira dos municípios brasileiros na área da assistência social.

### **3 CAPACIDADE FINANCEIRA NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

O presente capítulo é dedicado à dimensão financeira da capacidade estatal disponível na política de assistência social. Embora novos argumentos sejam apresentados nas próximas seções, faz-se necessário retomar dois aspectos mencionados anteriormente que permanecem como subsídios para a discussão corrente. O primeiro deles é que o federalismo implica uma divisão horizontal e vertical do poder, mas também envolve um processo de descentralização que alcança as dimensões política, a administrativa e, de mais interesse para a discussão em foco, a fiscal (ABRUCIO *et al.*, 2010). Logo, o estudo sobre a capacidade financeira de uma política, em um sistema federativo, pressupõe considerar a divisão fiscal e de investimento entre os entes federados. Segundo Arretche *et al.* (2012), a descentralização fiscal, que contempla a participação de todos os níveis de governo nas receitas e gastos do orçamento público, é uma das dimensões de um processo descentralizador, como observado no modelo de federalismo descentralizado.

Além disso, e esse é o segundo aspecto a ser destacado, em sistemas federativos, que requerem a compatibilização entre autonomia e interdependência, o repasse de recursos financeiros pode ser considerado como um importante mecanismo indutor do governo federal da atuação das unidades subnacionais. Conforme apontado por Arretche (2004), em um contexto de autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais, assegurada constitucionalmente, abre-se a possibilidade de que esses entes adotem uma agenda própria, independentemente do executivo federal.

Desse modo, a indução do comportamento dos governos subnacionais, mediante a distribuição de incentivos financeiros, torna-se um importante instrumento de coordenação intergovernamental. No capítulo anterior, comprovou-se a hipótese de que os incentivos financeiros fornecidos pela União, após a criação do SUAS, que normativamente atrelaram o cofinanciamento de serviços de execução exclusiva à implantação de determinados equipamentos públicos, induziram a construção de capacidade infraestrutural do Estado brasileiro na política de assistência social. Além disso, embora o apelo pelo aumento da capacidade infraestrutural fosse consolidado em instrumentos normativos de baixo poder coercitivo, a articulação com instrumentos de

outra natureza, como o financeiro, impactou decisivamente na ampliação da cobertura territorial dessa política.

Neste capítulo, a hipótese que orienta a análise vai na mesma direção: os mecanismos financeiros que compõem o arranjo institucional do SUAS induzem o aumento da capacidade financeira dos municípios para a oferta dos bens e serviços assistenciais, cuja entrega está sob sua responsabilidade. Verifica-se que os incentivos ao financiamento são direcionados aos estados e aos próprios municípios e que os investimentos que esses dois atores alocam para a área aumentaram significativamente a capacidade financeira dessa área de política, mas há variações importantes ao longo do território nacional e entre os níveis de governo.

A discussão desenvolvida neste capítulo está organizada em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira seção, o foco é colocado na discussão teórica acerca da dimensão financeira da capacidade estatal. Em seguida, adentrando na especificidade do campo da assistência social, a segunda seção aborda o legado do financiamento dessa política e, na seção seguinte, busca-se evidenciar como o financiamento tornou-se, no SUAS, um mecanismo de coordenação federativa. Finalmente, a quarta seção apresenta uma análise da capacidade financeira dessa política, por meio de dados disponibilizados pela Rede SUAS e Finanças do Brasil – FINBRA, comparando o cofinanciamento federal, dos estados e municípios aplicados nessa área de política, em dois períodos distintos: em 2006, primeiro ano após a criação do SUAS, e, em 2018, após mais de uma década de implantação do sistema federativo da assistência social. A análise dos dados, à luz do debate teórico precedente, compõe as considerações finais deste capítulo.

### **3.1 A dimensão financeira da capacidade estatal**

O aspecto financeiro constitui outra dimensão da capacidade estatal que historicamente tem sido considerada relevante nos estudos da atuação do Estado. No entanto, no decorrer dos anos, o conteúdo dessa capacidade se alterou e adquiriu complexidade. Inicialmente, ela estava atrelada ao poder de extração de recursos por parte do Estado, ou seja, à sua capacidade de estabelecer tributos, impostos que alcançassem toda a sociedade e fossem

assimilados pelos cidadãos sem resistência, sendo apontada por Cingolani (2013) como uma das mais importantes dimensões da capacidade do Estado abordadas pela literatura. Skocpol (1985) recorda que, na segunda metade do século XX, os meios financeiros, em geral, eram considerados como pontos de partida para qualquer investigação a respeito das capacidades do Estado em realizar metas e implementar suas políticas. Desse modo, a garantia de recursos financeiros constituía-se como um dos fundamentos gerais das capacidades do Estado. Ainda segundo essa autora, os meios de um Estado para captar e utilizar os recursos financeiros se atrelavam à sua capacidade em criar ou fortalecer organizações estatais, ampliar seu corpo burocrático, estabelecer linhas e apoio políticos, subsidiar empreendimentos econômicos e financiar programas sociais.

Nessa mesma vertente, Geddes (1994) revela que a compreensão do Estado enquanto espaço de poder, recursos e interesses também lançou luz a respeito do uso, pelos líderes nacionais, dos recursos públicos como instrumentos para a atuação autônoma do Estado. Além disso, sem desconsiderar o que denomina “dilema político”, a autora destaca que tão importante quanto a geração de receita, via tributação, é considerar o exercício financeiro, sobretudo a transferência de recursos entre setores da economia, áreas geográficas e grupos sociais, devido ao alinhamento do gasto público com as preferências dos líderes políticos.

No Brasil, segundo Cunha *et al.* (2010), a divisão federativa dos recursos arrecadados marcou a retomada da segunda experiência democrática, ainda no início da década de 1980. Na Constituição Federal de 1988, os artigos 153 a 159 definem os impostos e as taxas exclusivas de cada membro da federação e as formas de compartilhamento das receitas tributárias dos entes. De acordo com Almeida (2005), o federalismo fiscal assumiu duas faces: se a descentralização de recursos fiscais beneficiou estados e Distrito Federal e, sobretudo, os municípios, a ampliação de receitas fiscais da União, principalmente através de contribuições sociais, permitiu a expansão dos recursos do governo federal como forma de compensação pela perda de receitas.

De acordo com Arretche (2004), o modelo de sistema fiscal e tributário adotado pela Constituição de 1988 agravou a desigualdade de capacidade financeira entre os entes. Para a autora, isso ocorreu verticalmente, dado que a União passou a concentrar a maior parte dos principais impostos, mas também horizontalmente, dada a arrecadação desigual de tributos entre os próprios governos subnacionais.

Além disso, o sistema instituído, ainda segundo Arretche (2004), passou a impactar diretamente as relações intergovernamentais por dois motivos: (a) devido às transferências obrigatórias, do ponto de vista constitucional, voltadas à redistribuição das receitas, prática dissociada da lealdade política, que tende a gerar governos municipais e estaduais pouco comprometidos com as pautas e políticas encampadas pelo governo federal; (b) dada a descentralização fiscal, o governo federal teve limitada sua capacidade de gasto e, por consequência, a sua capacidade de coordenação executiva. Conforme apontado no capítulo anterior, apesar dessa nova conjuntura pós-constitucional, o governo brasileiro, por meio de mecanismos institucionais, assumiu a função de coordenação de algumas políticas sociais, embora os instrumentos de que dispõe para isso variem entre as políticas.

Souza (2018) também ressalta o aspecto financeiro como uma das dimensões indicativas da capacidade do Estado no Brasil contemporâneo, em especial na área da assistência social. De acordo com essa autora, tendo em vista o novo marco regulatório estabelecido pela Constituição de 1988 e as normas infraconstitucionais, a criação de capacidade financeira nas três esferas de governo se constituiu como condição obrigatória para essa política, dado que o seu desenho incorpora as três instâncias governamentais com corresponsabilidade para o seu financiamento, como é discutido na próxima seção.

### **3.2 O legado do financiamento da assistência social**

Segundo Miranda (2017), a estruturação da política de assistência social no Brasil começou a ser gestada nos anos 1930, no governo Vargas, mas, embora tenha sido criada uma estrutura estatal destinada à coordenação dos serviços socioassistenciais, os instrumentos jurídicos<sup>3</sup>, que balizaram decisões políticas e financeiras, contribuíram para o fortalecimento de instituições privadas atuantes na área, em especial a Legião Brasileira de Assistência – LBA. Além de desempenhar funções essenciais no âmbito político, a essa instituição, nas décadas de 40 e 50, foram destinadas importantes fontes de recursos públicos para financiar suas atividades, fato que contribuiu para a expansão do seu rol de

---

<sup>3</sup> BRASIL. *Decreto-Lei n. 4.830, de 15 de outubro de 1942*. Estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1942.

atuação, seja no provimento direto dos serviços socioassistenciais, seja por meio de instituições conveniadas, em todo o território nacional. Do mesmo modo, Draibe (1998) afirma que a organização de uma estrutura institucional e maior destinação de subsídios financeiros para a área social, naquele período, podem ser consideradas como embriões do estado de bem-estar brasileiro.

Esse padrão de financiamento dos serviços socioassistenciais, no entanto, sofreu alterações na década de 60, de acordo com Miranda (2017), na ocasião da reestruturação da previdência, por meio da criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS<sup>4</sup>. Essa alteração implicou a redução do público-alvo das ações assistenciais asseguradas pela LBA e demais instituições privadas, que se restringiu àqueles que estavam à margem do mercado de trabalho. Logo, a diminuição do público foi acompanhada de perdas do aporte financeiro até então destinado a área. Esse quadro manteve-se nas décadas seguintes sem grandes alterações, até a incorporação constitucional da assistência social na seguridade social brasileira, em 1988, quando teve início uma série de mudanças na dimensão financeira dessa política, com impactos em todos os níveis de governo.

A LOAS representou a primeira normatização de escopo nacional da gestão e do financiamento federativos dessa política. No que se refere ao aspecto financeiro, a LOAS substituiu o Fundo Nacional de Ação Comunitária – FUNAC pelo FNAS, cuja gestão ficou sob a responsabilidade do governo federal, com orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Os repasses dos recursos da União tornaram-se automáticos para o FNAS, com exceção daqueles voltados ao pagamento do Benefício de Prestação Continuada – BPC, transferidos diretamente para a previdência social. Ainda nessa lei, as transferências intergovernamentais para os estados, Distrito Federal e municípios foram condicionadas à efetiva criação e funcionamento de fundo, conselho e plano de assistência social, por cada nível de governo.

Em seguida, deu-se a publicação de duas normas operacionais – a NOB-01/97 e NOB-02/98 – que, do ponto de vista do financiamento, disciplinaram a transferência de recursos do FNAS para as gestões estaduais e do Distrito Federal, e gestões municipais, por meio dos respectivos Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS e Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS. Ainda, instituiu-se uma diferenciação quanto ao financiamento das ações assistenciais. No caso dos serviços, que possuem caráter de

---

<sup>4</sup> BRASIL. *Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966*. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 1966.

oferta continuada, a transferência se tornou regular e automática, do FNAS para os demais fundos. Para os projetos, que possuem objetivo, tempo e área de atuação delimitada, a transferência foi condicionada à solicitação dos gestores, através de documento específico, e avaliação do mérito, por parte da então Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS.

As mudanças no financiamento da assistência social promovidas por essas legislações representaram um processo de reversão das formas tradicionais de financiamento e transferência dos recursos na área. Assim, o repasse, que até então era baseado na série histórica de despesa, ou seja, no montante de recursos que eram aplicados anualmente no pagamento dos serviços assistenciais, foi substituído para um financiamento condizente com a realidade de cada ente, priorizando-se as demandas de inclusão e proteção social aos públicos prioritários definidos na lei orgânica. Outra alteração significativa ocorrida no final dos anos 90 refere-se à obrigatoriedade de comprovação orçamentária de recursos próprios destinados por cada ente governamental ao seu respectivo fundo de assistência social, para fins da contrapartida dos repasses da União<sup>5</sup>.

Nos anos seguintes, houve um crescimento progressivo dos gastos públicos, nas três esferas de governo, no campo da assistência social. Porém, passados dez anos de promulgação da LOAS, tornou-se necessária a revisão de alguns aspectos inerentes à questão do financiamento. Em 2004, o texto da PNAS indicou a necessidade de revisão da tradicional fixação de valores *per capita*, passando-se à definição de um modelo de financiamento baseado em pisos de atenção, identificados em função dos níveis de complexidade, projetando a construção de um sistema nacional de política pública, detalhado na próxima seção.

### **3.3 O cofinanciamento como um mecanismo de coordenação federativa: a experiência do SUAS**

---

<sup>5</sup> BRASIL. *Lei n. 9720, de 30 de novembro de 1998*. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.

Segundo Abrucio *et al.* (2010), nos sistemas federativos de políticas públicas, o financiamento é um dos aspectos dos quais as regras formais buscam orientar os atores envolvidos na estruturação nacional do sistema. Na experiência da assistência social, mais do que um novo regramento, o SUAS também promoveu uma ruptura com a lógica do financiamento até então vigente, criando os denominados ‘pisos’ específicos para os diferentes níveis de proteção e gestão.

A operacionalidade dos pisos foi regulamentada pela NOB-SUAS/2005, que instituiu, além dos quatro tipos de gestão, mencionados anteriormente (dos municípios, do Distrito Federal, dos estados e da União), três níveis de gestão: inicial, básico e pleno. No caso da gestão municipal, de acordo com o porte do município e sua política local, foi viabilizado o alcance dos três níveis de gestão, atendendo-se aos requisitos de habilitação e responsabilidades inerentes a cada nível, o que, por sua vez, garante incentivos financeiros também correspondentes ao nível de cada gestão municipal. Quanto maior for o nível de gestão, mais responsabilidades são assumidas pelo gestor municipal, assim como também se eleva o valor transferido através dos pisos específicos. No caso dos municípios não habilitados na gestão municipal, a gestão dos recursos federais destinados ao cofinanciamento das ações continuadas de assistência social ficou sob a responsabilidade dos estados.

A gestão do Distrito Federal, por sua vez, inicia-se com responsabilidades básicas, mas com a possibilidade de aprimoramento do sistema e, diferentemente da gestão municipal, não há distinção entre níveis. O mesmo foi definido para os estados e União, nos quais não ocorrem variações de nível dentro do tipo de gestão. Aos estados, a NOB-SUAS/2005 atribuiu responsabilidades, incentivos e requisitos, enquanto para a União foram definidas apenas responsabilidades. Para o Distrito Federal, estados e União, a norma também elencou os requisitos necessários de habilitação.

Além dos níveis, a NOB-SUAS/2005 também reforçou a importância dos fundos de assistência social, administrados pelos respectivos gestores da política de cada ente federado, considerando as orientações, controle e fiscalização por parte dos conselhos de assistência social. A gestão financeira desses fundos, após a publicação da norma, também inaugurou novos critérios de partilha e transferência de recursos, a fim de garantir a regularidade dos repasses de forma automática, o que trouxe maior clareza sobre as formas de transferência dos recursos federais.

A partilha de recursos dos fundos da assistência social proposta pelo SUAS compreende o cruzamento de indicadores de vulnerabilidades, produzidos a partir de diagnósticos e indicadores socioterritoriais que capturem as diversas desigualdades regionais e de cobertura da política, além de considerar o porte dos municípios, a proporção de população vulnerável e taxas de ocorrência de violação de direitos, a complexidade e a hierarquização dos serviços. A pactuação dos critérios de partilha entre cada governo ficou a cargo da Comissão Intergestores Tripartite – CIT, no âmbito federal, e das Comissões Intergestores Bipartite – CIB, nos estados, com deliberação em seus respectivos conselhos de assistência.

A respeito das transferências, a NOB-SUAS/2005 também definiu algumas condições gerais, como a necessidade de adesão do ente federado ao sistema único, a constituição de unidade orçamentária em cada fundo, a comprovação da execução orçamentária e financeira dos recursos próprios e do acompanhamento e controle da gestão pelos respectivos conselhos, por meio da validação do relatório e Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, assim como a alimentação da base de dados do SUAS-Web. Como forma de operar a transferência, foram adotados os seguintes pisos de proteção social, conforme nível de complexidade, e fórmula de cálculo específica: i) piso básico fixo, ii) piso básico de transição, iii) piso básico variável, iv) piso de transição de média complexidade, v) piso fixo da média complexidade, vi) pisos de proteção social especial de alta complexidade I e II.

Segundo Mesquita *et al.* (2020), o modelo de financiamento inaugurado com o SUAS representou, ao menos, duas importantes inovações frente ao legado do gasto social na área, com ganhos também para a dimensão da coordenação federativa. Primeiramente, esse novo padrão assegurou a regularidade das transferências, com repasse fundo a fundo, garantindo a manutenção dos serviços de natureza continuada. À essa previsibilidade soma-se a segunda inovação, que corresponde à noção de finalidade. Ao estabelecer os pisos organizados por proteção, vincula-se o gasto à ideia da despesa, estimulando a padronização das ofertas nessa área de política, uma lacuna histórica.

Portanto, o financiamento, como um importante mecanismo para assegurar a coordenação federativa, teve significativos avanços com a criação do SUAS. A nova lógica de financiamento voltada para capacidade de atendimento, com transferência regular e automática fundo a fundo, com base em critérios transparentes e objetivos, adequados à realidade territorial, bem como a simplificação dos instrumentos de repasse e prestação

de contas possibilitaram a superação das distorções regionais históricas no financiamento da política. Esse formato operou como poderoso mecanismo de indução na adesão dos municípios ao sistema federativo da assistência social.

Em 2011 e 2012, dois novos instrumentos normativos alteraram pontos essenciais para a questão do financiamento da assistência. Primeiramente, a revisão da LOAS, pela lei nº 12.435/2011, incluiu o cofinanciamento como um dos objetivos da organização e da gestão das ações na área de assistência social e, principalmente, permitiu que os recursos alocados pelos três entes federados, destinados à execução das ações continuadas, possam ser utilizados para o pagamento de profissionais que compõe as equipes de referência, com exceção dos servidores efetivos e de gratificações a trabalhadores desse tipo de vínculo. Conforme será abordado no próximo capítulo, esse mecanismo financeiro compõe o rol de recursos institucionais utilizados pelo governo federal para induzir a construção de outra dimensão da capacidade estatal no âmbito da assistência social: a burocrática.

Além disso, a revisão da LOAS inovou ao instituir a destinação de recursos para o apoio financeiro ao aprimoramento da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada – IGD, do SUAS, semelhante ao Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, praticado desde 2004. A aposta é que o recebimento de auxílio financeiro, com base nos resultados obtidos pelas gestões estaduais, municipais e do Distrito Federal, possa atuar como um importante mecanismo indutor do alcance das metas pactuadas nacionalmente para o aprimoramento da gestão do SUAS e da qualidade dos serviços ofertados.

O IGDSUAS, em especial, é composto por um conjunto de indicadores de gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, que são apurados a partir dos sistemas de informação da assistência social, como o Censo SUAS. A partir dos dados informados pelos gestores, cada ente federado é escalonado em um nível de gestão que, por sua vez, corresponde ao repasse de determinado recurso. À medida que estados, Distrito Federal e municípios atingem as metas esperadas, garantindo a qualidade do serviço, o nível de gestão é elevado, dentro de uma escala de aprimoramento, assim como o valor repassado ao respectivo fundo de assistência. Da mesma forma, os valores transferidos e o nível de gestão podem ser reduzidos, diante do não cumprimento das metas pactuadas.

O segundo instrumento normativo estabelecido na última década no âmbito do SUAS diz respeito à publicação da NOB-SUAS/2012, que também introduziu novas estratégias no campo do financiamento da assistência social, alinhada à tendência de fortalecimento da institucionalidade desse sistema nacional de política pública. Uma das alterações corresponde à instituição de blocos de financiamento, que passam a ser compreendidos como o conjunto de recursos destinados aos serviços, programas e projetos, em conformidade com a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, e também à gestão da política. Nesse sentido, alinha-se o financiamento com a oferta de determinados serviços acordados nacionalmente, cuja matriz padronizada assegura unidade de concepção e de atuação.

Os blocos surgem em substituição à estruturação dos pisos anteriormente praticados e são divididos para três finalidades: os níveis de proteção, a gestão do SUAS e a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, sendo que, para o cofinanciamento de programas e projetos socioassistenciais não há bloco específico. No caso dos níveis de proteção, para a básica foram definidos dois pisos ( piso básico fixo e variável) e, para a especial, cinco pisos ( piso fixo, variável e de transição de média complexidade, mais o piso fixo e variável de alta complexidade). Os pisos fixos são destinados às ofertas dos CRAS, CREAS, Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – CENTRO POP, e das unidades de acolhimento institucional.

O bloco da gestão do SUAS, por sua vez, é composto pelo valor atribuído ao Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS-E e o Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS-M. O mesmo ocorre com a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único – variável conforme o Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Programa Bolsa Família – IGD PBF-E e o Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família – IGD PBF-M.

De acordo com Mesquita *et al.* (2020), frente ao debate sobre a autonomia na gestão dos recursos financeiros administrados pelos governos municipais, do Distrito Federal e dos estados, a NOB-SUAS/2012 assegura a liberdade de gasto com diferentes serviços dentro do mesmo bloco, em substituição à vinculação dos repasses para determinados serviços. Além disso, a norma apresenta medidas administrativas que podem ser adotadas mediante falhas na condução do gasto público, como um bloqueio temporário, mas com o pagamento retroativo após regularização das pendências ou mesmo a suspensão do

cofinanciamento.

Outra alteração promovida pela NOB-SUAS/2012 corresponde ao estabelecimento de novos critérios de partilha de recursos para o cofinanciamento entre os entes federados. O método estabelecido no lançamento do SUAS, que previa o cruzamento de informações de cobertura da política, com diagnósticos socioterritoriais e perfil populacional foi substituído por outras orientações acerca da destinação dos recursos. Para a partilha, passaram a ser priorizados, por exemplo, investimentos nos serviços socioassistenciais tipificados, bem como os atendimentos que foram pactuados com a União ou com os estados como prioritários.

Desse modo, a evolução da dimensão financiamento na estruturação da política de assistência social evidencia seu relevante papel como um mecanismo que contribui diretamente para a coordenação e pactuação federativas acerca da implementação dessa política. Desde a adoção do modelo de sistema nacional de política, a assistência social aprimorou as formas de efetivação do pacto federativo tanto no que diz respeito à exigência do cofinanciamento quanto em relação à forma de gasto e investimento do orçamento público, priorizando a normatização federal acerca dos benefícios, serviços, programas e projetos a serem realizados em todo o território, sem desconsiderar as características regionais e locais. O governo federal permanece coordenando a política, garantindo a aplicação financeira na manutenção da ideia de um sistema único em todo o território nacional, mas também incentivando o aperfeiçoamento das gestões estaduais e municipais, bem como dos conselhos, com aporte financeiro exclusivo para esse fim, o que também coopera para a melhoria da própria execução financeira e prestação de contas aos órgãos fiscalizadores.

Esclarecidas as bases normativas da indução financeira federal à atuação dos governos subnacionais, a próxima seção apresenta o comparativo da capacidade financeira do Estado brasileiro na área da assistência social. São apresentados dados a respeito do investimento de cada nível de governo, por região federativa e por nível de proteção. A partir dos dados, é realizada uma discussão considerando o panorama do cofinanciamento em um lapso temporal de 13 anos, dialogando com os resultados apresentados no primeiro capítulo.

### **3.4 Análise da capacidade financeira da assistência social**

No âmbito da assistência social, como argumentado na literatura relativa às capacidades estatais, o financiamento corresponde a um pilar fundamental em seu processo de desenvolvimento e passou por significativas mudanças ao longo dos anos, principalmente após a criação do SUAS. Enquanto um mecanismo de indução e coordenação intergovenamental, o modelo de financiamento adotado pelo sistema nacional da assistência social reafirmou a responsabilidade do cofinanciamento das três esferas de governo com essa política, garantindo a corresponsabilidade na manutenção dos serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais. Além disso, a consolidação das transferências federais regulares e automáticas, o repasse federal aos municípios por meio dos blocos e a incorporação de critérios mais equitativos para a partilha dos novos recursos federais podem ser considerados como importantes avanços na área.

Apesar do novo arranjo de financiamento da política iniciado em 2005 e aprimorado alguns anos depois, com a atualização da NOB-SUAS/2012, conforme apontado por Mesquita, Martins e Cruz (2012), a análise do financiamento da assistência social é tarefa complexa, principalmente devido à discricionariedade dos gestores estaduais e municipais quanto à classificação orçamentária dos gastos na área da assistência social, bem como às diferenças dos principais bancos de dados, como a Rede SUAS e o Finanças do Brasil – FINBRA.

Dessa forma, considerando que o objeto central desta dissertação recai sobre a operacionalidade de dois serviços socioassistenciais (PAIF e PAEFI), a análise dos dados informados pelo governo federal quanto ao investimento em assistência social, por parte da União, será objeto de maior detalhamento. Tal escolha se deve à disponibilidade de informações pela Rede SUAS acerca do volume destinado regularmente ao custeio dos serviços de proteção social básica e especial, o que possibilita uma análise mais aprofundada do montante repassado a cada nível de proteção, por estado/município. Considerando a desigualdade da distribuição da capacidade infraestrutural entre as proteções observada no primeiro capítulo, explorar os dados do financiamento dirigido aos serviços do SUAS, por nível de proteção, e por unidade federativa, torna-se fundamental.

Optou-se, ainda, pela inclusão de dados referentes ao cofinanciamento direcionado para a gestão do SUAS e do Programa Bolsa Família e Cadastro Único (IGDSUAS e IGDBF,

respectivamente). Essa escolha decorre da compreensão que ambos incentivos financeiros reverberam na qualidade dos serviços socioassistenciais, seja de maneira mais direta ou indireta. Quanto ao IDGSUAS, é de se esperar que impacte de maneira mais evidente sobre a gestão local responsável pela organização dessa política, promovendo acordos, tomadas de decisões e estabelecendo processo de trabalho e diálogo constante com os atores e instituições sociais. Em relação ao IGDBF, dado que em diversos municípios as atividades de cadastramento do CadÚnico, para acesso ao Programa Bolsa Família, ocorre no espaço físico dos CRAS e, ainda, que decisões da gestão do programa de transferência de renda impactam nos fluxos de articulação intersetorial e da gestão das condicionalidades das famílias que são o público prioritário dos serviços socioassistenciais, argumenta-se que a qualificação dessa gestão, por tais incentivos, também guarda relação com a efetividade do trabalho social com famílias realizado pelo SUAS. Em suma, supõe-se que o maior investimento financeiro para a gestão incentive melhores práticas no âmbito da gestão, mas com impactos na qualidade da entrega da política.

Quanto ao cofinanciamento das outras esferas de governo, os dados consolidados foram extraídos dos gastos executados na função 8 (assistência social), por parte dos estados e municípios. Nesse caso, não é possível captar o montante destinado exclusivamente aos serviços socioassistenciais, por nível de proteção, uma vez que o FINBRA não discrimina os gastos entre serviços, benefícios e programas, além da classificação das despesas por função/subfunção ficar à cargo do gestor. Desse modo, enquanto os dados da Rede SUAS fornecem subsídios para a análise do investimento nos serviços tipificados, os dados do FINBRA possibilitam tão somente captar o montante de recurso destinado à área, sem informações mais precisas sobre o gasto.

A Tabela 4, a seguir, discrimina os recursos financeiros que a União repassou às gestões municipais, na área da assistência social, por bloco de financiamento, nos anos de 2006 e 2018, bem como a variação percentual do investimento entre esses dois anos. Em 2006, o grupo “Proteção Social Especial” reunia valores destinados a programas de proteção social especial de média complexidade (erradicação do trabalho infantil, jornada urbana e rural), ao PAEFI (piso fixo e de transição de média complexidade) e à alta complexidade (piso de alta complexidade I). Para o grupo “Proteção Social Básica”, o cofinanciamento dizia respeito ao piso básico de transição, a proteção social básica à família, a bolsa agente jovem e ao piso básico fixo e variável.

Em 2018, com a mudança no modelo de financiamento da assistência social, foram instituídos blocos específicos. Para o bloco “Programas”, os municípios receberam cofinanciamento federal para o Programa Primeira Infância no SUAS, Criança Feliz, para aplicação do questionário BPC na Escola, para ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS Trabalho.

No caso da proteção social básica e especial, os blocos guardaram relação com a matriz de ofertas disposta na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais<sup>6</sup>. Para a proteção social especial, o cofinanciamento englobava: piso fixo de média complexidade para o Serviço PAEFI e Serviço de Cumprimento da Medida Socioeducativa (piso fixo e expansão), piso de transição de média complexidade, incremento temporário da proteção social especial para fins de custeio e estruturação da rede socioassistencial de proteção social especial (investimento). Em relação à alta complexidade, foram assegurados cofinanciamento para o piso da alta complexidade I, criança e adolescente, Centro POP Rua, Abordagem Social, Serviço de Acolhimento para Adultos e Famílias e Residência Inclusiva.

O cofinanciamento do bloco da proteção social básica, por sua vez, aportou recursos para o PAIF, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, no piso variável para equipe volante, para as Lanchas de Assistência Social – LAS, piso básico fixo e para a estruturação da rede socioassistencial de proteção social básica (investimento). Os recursos à gestão corresponderam ao IGDBF e IGDSUAS.

---

<sup>6</sup> Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, que aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Tabela 4 – Recursos financeiros transferidos pelo governo federal aos municípios brasileiros, na área da assistência social, por região e bloco de financiamento (2006, 2018) (%)

Região	2006				2018							Variação investimento total 2006-2018
	Proteção Social Especial	Proteção Social Básica	Total (R\$)	Total	Proteção Social Especial	Proteção Social Básica	Programa	Gestão SUAS	Gestão PBF e CadÚnico	Total (R\$)	Total	
<b>Nordeste</b>	55,9	44,1	889.357.031,36	42,3	11,9	52,9	13,8	3,6	17,8	1.321.785.771,50	43,2	48,6
<b>Sudeste</b>	40,7	59,3	538.620.276,42	25,6	31,8	44,1	6,2	2,1	15,9	868.391.150,04	28,4	61,2
<b>Sul</b>	46,2	53,8	283.731.081,78	13,5	27,0	56,6	2,8	2,2	11,4	342.013.130,33	11,2	20,5
<b>Norte</b>	51,0	49,0	211.323.646,09	10,0	12,9	53,7	12,6	5,0	15,8	315.080.670,32	10,3	49,1
<b>Centro-Oeste</b>	59,2	40,8	180.649.559,70	8,6	19,5	56,5	7,9	3,9	12,1	211.122.279,80	6,9	16,9
<b>Brasil (%, R\$)</b>	<b>50,5</b>	<b>49,5</b>	<b>2.103.681.595,34</b>	<b>100</b>	<b>19,8</b>	<b>51,2</b>	<b>9,9</b>	<b>3,2</b>	<b>15,9</b>	<b>3.058.393.001,99</b>	<b>100</b>	<b>45,4</b>

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados divulgados pela Rede SUAS, do Ministério de Desenvolvimento Social, disponíveis em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/suaswebcons/>>, acessados nos meses de agosto a novembro de 2019.

Nota: Os valores correspondem às parcelas pagas durante o exercício anual, atualizados pelo INPC (IBGE).

Como é possível observar na Tabela 4, a comparação entre o montante de recursos financeiros transferidos do governo federal para os municípios brasileiros aponta para um crescimento de 45,4%, sendo que o volume anual passou de R\$ 2.103.681.595,34, em 2006, primeiro ano após a criação do SUAS, para R\$ 3.058.393.001,99, em 2018, último demonstrativo disponibilizado na Rede SUAS. Em valores totais, os fundos municipais de assistência social da região Nordeste foram os principais destinos dos recursos financeiros transferidos do FNAS, seja em 2006, seja em 2018. Na verdade, manteve-se, entre as regiões, o escalonamento de volume de cofinanciamento entre esses dois anos.

Se, em 2006, todo o investimento da União para contribuir com as ações realizadas pelos municípios brasileiros se concentrava em dois grupos: proteção social básica e proteção social especial (conforme definido na NOB-SUAS/2005), atualmente observa-se uma ampliação da destinação dos recursos, contemplando blocos específicos para os programas temporários, os níveis de proteção e a gestão do SUAS e do Programa Bolsa Família (conforme atualização na NOB-SUAS/2012). Em relação aos valores repassados aos níveis de proteção, carro-chefe da política de assistência social, observa-se uma alteração nos percentuais totais, e por região, na priorização do cofinanciamento.

Enquanto em 2006 houve um equilíbrio percentual entre os valores destinados à proteção social especial e básica, de 50,5% e 49,5%, respectivamente, em 2018, no geral, e em todas as regiões, o fundo da proteção social básica concentra cerca de 50% dos recursos financeiros alocados nos fundos municipais de assistência social, advindos exclusivamente da União. Apenas a região Sudeste apresenta um percentual menor (44,1%), mas o fundo da proteção social básica dessa região é o maior receptor dos incentivos financeiros federais, de acordo com esse demonstrativo.

Outro aspecto a ser ressaltado diz respeito ao significativo investimento federal para cofinanciar a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, em comparação com a gestão do próprio SUAS. A disponibilização de recursos para esse fim não era prevista em 2006, mas no exercício financeiro de 2018 corresponde a 15,9% do total cofinanciado para todas as regiões. Nesse quesito, a Tabela 4 indica certo equilíbrio entre os valores recebidos por cada região, sendo que a Centro-Oeste recebeu menor recurso para investir na gestão do programa de transferência de renda (12,1%), enquanto a Nordeste lidera (17,8%), acompanhada pela Sudeste (15,9%).

Para a gestão do SUAS, embora a preocupação com a qualidade da gestão seja a tônica

das normativas mais recentes desse sistema federativo, a exemplo da NOB-SUAS/2012, que considera que o atual patamar da política requer aprimoramento, uma vez que a sua expansão e consolidação no território nacional foi, em grande medida, já alcançada, em percentuais totais, tendo em vista os demais blocos de cofinanciamento federal, a gestão do SUAS engloba a menor fatia: 3,2% do total, sendo o Sudeste o menor beneficiado com tal incentivo, com apenas 2,2% de recursos alocados para investimento no aprimoramento da gestão do SUAS.

A análise por região informa que, em 2018, os fundos municipais nordestinos mantiveram a liderança (43,2%), em relação às demais regiões, como o principal destino dos recursos federais, seguido da Sudeste (28,4%), assim como observado em 2006, inclusive com valores percentuais bastante próximos entre os dois anos analisados nessas regiões (42,3% e 25,6%). A Norte e Centro-Oeste figuram entre as regiões que menos receberam cofinanciamento federal, correspondendo a 10,3% e 6,9% do total. A Sul, por sua vez, ocupa o terceiro lugar entre as regiões federativas no *ranking* do cofinanciamento federal (11,2%) e, ainda, as gestões municipais dessa região apresentam valores percentuais mais modestos quando analisado o cofinanciamento federal para o desenvolvimento de programas socioassistenciais (2,8%) e também para a gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único (11,4%).

Portanto, a análise da Tabela 4 comprova o crescimento do investimento da União nessa área de política, com variação média de 45,4% entre os dois anos em foco. Na região Sudeste, essa variação foi superior a 60%, enquanto na Nordeste e Norte se aproxima dos 50%. Esse achado comprova a hipótese de que os mecanismos financeiros contidos nas normativas induziram o crescimento do investimento da União nessa área de política e que, dadas as novas bases de financiamento da assistência social, os municípios aderiram ao sistema nacional e tendem a executar esse gasto em conformidade com as modalidades de oferta da política, seguindo as tipologias de proteção, gestão, benefícios e programas, uma vez que isso corresponde à manutenção do recebimento do investimento financeiro, que pode ser bloqueado ou suspenso, diante de uso desvinculado dos preceitos normativos. Ademais, a variação no investimento do cofinanciamento federal evidencia o aumento de recursos financeiros que as gestões municipais nos últimos 12 anos de implementação dessa política administraram de origem exclusiva da União.

Apesar desse comparativo entre os dois anos apontar aumento do investimento do governo federal na política de assistência social, Mesquita *et al.* (2020), ao analisarem os

gastos aplicados anualmente, observam, desde 2014, algumas mudanças no comportamento da União em relação às transferências. Considerando o cenário nacional dos últimos anos de crise fiscal, de 2013 a 2015, as autoras identificaram uma queda dos recursos aplicados pela União em cada ano. Em 2016, apesar dos valores apontarem um crescimento, a despeito do contexto econômico adverso, os repasses do Executivo federal foram destinados aos fundos municipais apenas no último mês do ano, rompendo com a lógica da regularidade do cofinanciamento. Em 2018, por sua vez, não foram percebidos problemas de regularidade, como no ano anterior, porém houve queda dos recursos, atingindo principalmente os serviços continuados e incentivos à gestão, com crescimento do aporte financeiro apenas no Programa Criança Feliz, criado pelo atual presidente da República. Desse modo, as autoras ponderam que, seja pelo abandono da regularidade, pela queda no investimento, ou pela priorização de programas de preferência política em detrimento dos serviços de natureza continuada, tais cenários são críticos, considerando a importância do instrumento financeiro para a consolidação do SUAS, bem como para as relações intergovernamentais.

Embora a Tabela 4 ofereça uma perspectiva panorâmica comparativa do cofinanciamento da União para os municípios brasileiros, organizados por região e bloco de financiamento do SUAS, é importante também considerar as diferenças que ocorrem no interior de cada região e as mudanças processadas entre esses dois anos. Os dados desagregados estão dispostos na Tabela 5, que apresenta os recursos financeiros transferidos pelo governo federal aos municípios de cada estado, na área da assistência social, agregados por estado e região, considerando os blocos de financiamento descritos anteriormente, assim como se mantém o período em análise comparativa.

Tabela 5 – Recursos financeiros transferidos pelo governo federal às gestões municipais, na área da assistência social, por UF e bloco de financiamento (2006, 2018) (%)

UF	2006				2018							Variação investimento total (2006-2018)
	Proteção Social Especial	Proteção Social Básica	Total (R\$)	Total	Proteção Social Especial	Proteção Social Básica	Programa	Gestão SUAS	Gestão Bolsa Família e Cadastro Único	Total (R\$)	Total	
<b>Nordeste</b>												
Piauí	51,4	48,6	62.252.356,32	3,0	7,1	60,5	15,6	4,8	12,1	121.808.758,81	4,0	95,7
Ceará	29,2	70,8	98.619.781,37	4,7	12,8	47,9	14,8	2,8	21,6	188.395.344,68	6,2	91,0
Maranhão	53,4	46,6	107.196.428,97	5,1	9,9	56,5	14,0	4,2	15,4	198.983.591,48	6,5	85,6
Bahia	58,9	41,1	188.684.017,57	9,0	13,1	52,1	11,7	3,9	19,2	306.617.227,61	10,0	62,5
Paraíba	55,0	45,0	77.852.964,10	3,7	10,5	55,3	16,6	3,0	14,5	117.351.315,45	3,8	50,7
Alagoas	62,3	37,7	50.177.796,78	2,4	13,8	49,7	14,9	3,2	18,3	72.988.382,75	2,4	45,5
Sergipe	59,6	40,4	47.157.326,62	2,2	11,5	53,5	13,6	4,1	17,2	49.237.344,12	1,6	4,4
Rio Grande do Norte	50,9	49,1	83.337.780,78	4,0	10,7	57,3	14,8	3,1	14,1	86.432.854,42	2,8	3,7
Pernambuco	71,1	28,9	174.078.578,86	8,3	15,1	48,0	11,8	3,4	21,7	179.970.952,19	5,9	3,4
<b>Sudeste</b>												
São Paulo	41,2	58,8	191.709.276,93	9,1	37,4	37,6	5,6	1,7	17,7	355.114.941,86	11,6	85,2
Minas Gerais	38,1	61,9	190.387.825,89	9,1	23,0	53,4	7,4	2,6	13,6	318.021.687,99	10,4	67,0
Rio de Janeiro	42,3	57,7	111.690.401,95	5,3	36,0	38,6	5,8	2,3	17,3	153.699.842,83	5,0	37,6
Espírito Santo	45,0	55,0	44.832.771,65	2,1	35,4	48,3	3,2	1,2	11,9	41.554.677,36	1,4	-7,3

Continua  
(Conclusão)

<b>Sul</b>												
Rio Grande do Sul	42,5	57,5	77.024.479,08	3,7	26,4	55,2	4,7	2,4	11,3	140.719.345,60	4,6	82,7
Paraná	48,7	51,3	129.042.287,80	6,1	31,0	52,9	1,9	1,9	12,2	143.444.852,89	4,7	11,2
Santa Catarina	45,8	54,2	77.664.314,91	3,7	18,4	69,3	0,2	2,5	9,6	57.848.931,83	1,9	-25,5
<b>Norte</b>												
Pará	36,0	64,0	82.538.949,39	3,9	13,1	52,5	12,9	4,1	17,4	160.750.272,06	5,3	94,8
Amazonas	48,2	51,8	32.907.791,96	1,6	13,3	52,6	13,6	5,7	14,8	61.213.857,35	2,0	86,0
Tocantins	62,6	37,4	23.214.287,41	1,1	7,3	64,0	9,5	6,4	12,7	41.867.356,48	1,4	80,4
Amapá	58,1	41,9	7.994.729,46	0,4	19,4	53,4	7,9	5,0	14,3	9.273.154,08	0,3	16,0
Acre	75,7	24,3	20.220.082,43	1,0	19,4	48,3	14,0	4,0	14,3	17.850.264,51	0,6	-11,7
Roraima	71,6	28,4	15.299.794,39	0,7	9,8	51,5	18,3	9,0	11,5	11.478.113,39	0,4	-25,0
Rondônia	57,5	42,5	29.148.011,13	1,4	14,2	49,7	11,4	6,2	18,5	12.647.652,36	0,4	-56,6
<b>Centro-Oeste</b>												
Mato Grosso	46,3	53,7	42.472.848,12	2,0	15,6	59,4	7,7	4,8	12,5	58.967.572,55	1,9	38,8
Goiás	66,4	33,6	86.614.599,84	4,1	16,0	60,1	7,9	3,5	12,5	108.662.169,64	3,6	25,5
Mato Grosso Sul	57,8	42,2	51.562.111,74	2,5	33,3	43,6	8,4	3,8	10,8	43.492.537,62	1,4	-15,7
<b>Brasil (%, R\$)</b>	<b>50,5</b>	<b>49,5</b>	<b>2.103.681.595,34</b>	<b>100</b>	<b>19,8</b>	<b>51,2</b>	<b>9,9</b>	<b>3,2</b>	<b>15,9</b>	<b>3.058.393.001,99</b>	<b>100</b>	<b>45,4</b>

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados divulgados pela Rede SUAS, do Ministério de Desenvolvimento Social, disponíveis em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/suaswebcons/>>, acessados nos meses de agosto a novembro de 2019.

Nota: Os valores correspondem às parcelas pagas durante o exercício anual, atualizados pelo INPC (IBGE).

Entre as cinco regiões do país, a Nordeste concentra os estados cujos municípios brasileiros mais receberam cofinanciamento federal. Piauí apresentou, no período analisado, uma variação positiva de 95,7%, sendo que 60,5% dos recursos investidos pela União nas gestões municipais desse estado, em 2018, foi direcionado ao bloco da Proteção Social Básica que, em 2006, havia recebido menor investimento em comparação com a proteção social especial. Ainda na região Nordeste está localizado um dos estados cujos municípios lideram o recebimento de recursos federais: a Bahia. Destaca-se que em 2006 os municípios baianos receberam cerca de 9% de todo o cofinanciamento federal para os municípios brasileiros e, em 2018, a fatia do cofinanciamento para os municípios desse estado alcançou 10% do total nacional.

Ainda nessa região, as gestões municipais de assistência social de Pernambuco, comparativamente às demais da região, apresentaram uma variação menor, embora também positiva (3,4%). De modo geral, o cofinanciamento da União para o aprimoramento da gestão do SUAS, entre os municípios da região Nordeste, representa o menor investimento entre os demais blocos, não superando, em 2018, mais do que 4,8%.

Na região Sudeste, a segunda região brasileira que mais recebe cofinanciamento federal para as gestões municipais da assistência social, destaca-se a situação dos municípios de São Paulo e Minas Gerais, que além de liderarem, na região, o crescimento percentual de investimento financeiro no período em questão (85,2% e 67,0%, respectivamente), também se sobressaem entre as gestões municipais do restante do país, considerando o alto volume de recursos que receberam da União, uma vez que aos municípios paulistas foram direcionados, em 2018, 11,6% do cofinanciamento federal para os blocos da assistência social e, aos municípios mineiros, 10,4%. Os municípios desses dois estados, junto com os da Bahia, concentraram  $\frac{1}{4}$  de todo o recurso financeiro repassado pelo FNAS aos fundos municipais. Cenário oposto é observado entre os municípios do Espírito Santo que, no período analisado, tiveram uma redução do cofinanciamento federal (-7,3%). Destaca-se, ainda, que na região Sudeste, o cofinanciamento federal em 2018, assim como observado em 2006, priorizou o bloco da proteção social básica, sendo que o bloco da gestão do SUAS, seguido dos programas socioassistenciais, tiveram o menor cofinanciamento.

A região Sul, por outro lado, apresenta importantes variações internas em termos de cofinanciamento federal. As gestões municipais localizadas em Santa Catarina tiveram, entre 2006 e 2018, uma redução de -25,5% de aporte do FNAS, ao passo que aos

municípios do Rio Grande do Sul o governo federal ampliou em 82,7% a destinação de recursos aos seus fundos municipais e, em 11,2%, para os fundos municipais do Paraná. Destaca-se, ainda, o baixo cofinanciamento que os municípios de Santa Catarina receberam, em 2018, para ofertar serviços de proteção social especial, correspondendo a 18,4%, montante que em 2006 era de 45,8%, bem como para a implementação de programas socioassistenciais, que correspondeu, em 2018, a 0,2% de investimento da União, o menor percentual destinado pelo governo federal a gestões municipais considerando o cenário nacional.

Ainda de acordo com a Tabela 5, o cofinanciamento federal para as gestões municipais da assistência social da região Norte, assim como observado na Sul, também é bastante diferenciado, a exemplo dos municípios paraenses que, no interstício de 2006 a 2018, tiveram uma variação percentual de 94,8%, enquanto as gestões municipais de Rondônia apresentaram um decréscimo de -56,6%. Considerando o total de receita investida pelo governo federal para cofinanciar a implementação municipal da política de assistência social, na região Norte estão as gestões municipais menos beneficiadas com tais transferências, uma vez que municípios de quatro, dos sete estados dessa região, receberam menos de 1% dos recursos aplicados nacionalmente em 2018, são eles: Amapá (0,3%), Roraima (0,4%), Rondônia (0,4%) e Acre (0,6%).

Por fim, a região Centro-Oeste<sup>7</sup>, que contempla municípios do Mato Grosso, Goiás e Mato Grosso do Sul, apresenta uma variação percentual positiva entre 2006 e 2018, apenas para os municípios dos dois primeiros, com aumento de 38,8% e 25,5%, respectivamente, uma vez que no caso dos municípios localizados no Mato Grosso do Sul a variação do investimento nesse período foi negativa (-15,7%). Assim como observado nos demais estados e regiões, também na Centro-Oeste os recursos financeiros federais para o aprimoramento das gestões do SUAS representam o menor investimento entre os blocos de cofinanciamento.

Importante destacar que o FNAS também aplica recursos financeiros nos FEAS, além dos fundos municipais de cada estado. A Tabela 6 sintetiza o montante de recursos repassados pela União aos estados das respectivas regiões federativas nos anos de 2006 e 2018.

---

<sup>7</sup> As transferências financeiras da União referentes aos blocos de cofinanciamento para as regiões administrativas do Distrito Federal eram informadas, pela Rede SUAS, no total repassado ao governo estadual da Centro-Oeste. Somente a partir do exercício financeiro de 2020 é que o cofinanciamento para a capital federal está sendo apresentado no campo próprio do Distrito Federal.



Tabela 6 – Recursos financeiros transferidos pelo governo federal aos governos estaduais e do Distrito Federal, na área da assistência social, por região e bloco de financiamento (2006, 2018) (%)

Região	2006				2018							
	Proteção Social Especial	Proteção Social Básica	Total (R\$)	Total	Proteção Social Especial	Proteção Social Básica	Programa	Gestão SUAS	Gestão Bolsa Família e Cadastro Único	Total (R\$)	Total	Varição investimento o total 2006-2018
<b>Nordeste</b>	58,2	41,8	9.494.649,94	30,3	48,9	-	26,2	13,8	11,1	19.662.453,03	32,7	107,1
<b>Sudeste</b>	97,8	2,2	3.323.105,84	10,6	56,8	-	22,5	8,1	12,6	13.473.097,07	22,4	305,4
<b>Sul</b>	100,0	-	1.330.945,01	4,2	19,7	-	13,4	34,8	32,0	2.067.158,79	3,4	55,3
<b>Norte</b>	97,6	2,4	1.544.377,35	4,9	39,3	-	29,1	15,7	15,8	9.682.614,68	16,1	527,0
<b>Centro-Oeste</b>	47,0	53,0	15.638.160,71	49,9	55,4	30,2	3,0	2,8	8,5	15.318.775,89	25,4	-2,0
<b>Brasil (%, R\$)</b>	<b>60,5</b>	<b>39,5</b>	<b>31.331.238,85</b>	<b>100</b>	<b>49,8</b>	<b>7,7</b>	<b>19,5</b>	<b>10,8</b>	<b>12,2</b>	<b>60.204.099,46</b>	<b>100</b>	<b>92,2</b>

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados divulgados pela Rede SUAS, do Ministério de Desenvolvimento Social, disponíveis em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/suaswebcons/>>, acessados nos meses de agosto a novembro de 2019.

Nota: Os valores correspondem às parcelas pagas durante o exercício anual, atualizados pelo INPC (IBGE).

O cofinanciamento federal destinado às gestões estaduais decorre das responsabilidades atribuídas a esses gestores de organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade, além do apoio técnico e financeiro aos municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. No ano de 2006, os estados da região Centro-Oeste aparecem com maior porcentagem (49,9%) do que o Nordeste (30,3%), pois o cálculo dessa região também inclui as 31 unidades administrativas do Distrito Federal. Porém, em 2018, mesmo considerando o valor referido à capital do país, os gestores estaduais do Nordeste lideraram o recebimento do investimento federal (32,7%).

Outra observação a ser feita refere-se à quase ausência de cofinanciamento para a proteção social básica em 2018, diferentemente do ocorrido no exercício financeiro de 2006. Os FEAS de todas as regiões no ano seguinte à criação do SUAS receberam o cofinanciamento federal para executar serviços de proteção social básica, o que indica que os estados assumiram a competência de operacionalizar serviços típicos do âmbito municipal, certamente devido aos problemas enfrentados por alguns municípios para a conclusão do processo de habilitação na gestão municipal inicial, conforme previsto e regulamentado na NOB-SUAS/2005. Tal situação em 2018, 13 anos após a estruturação do SUAS, aponta para a assunção da responsabilidade municipal na execução dos serviços de proteção social básica, conforme orientam as normativas da política. A única região que recebeu transferências, em 2018, para a proteção social básica, foi a Centro-Oeste, valor correspondente ao Distrito Federal.

Considerando os valores totais, cabe destacar que, embora em 2018, assim como em 2006, o bloco da proteção social especial conte com o maior investimento, a Tabela 6 aponta para um equilíbrio entre os valores destinados à execução de programas, gestão Bolsa Família e Cadastro Único e do SUAS, correspondendo a 19,5%, 12,2% e 10,8%, respectivamente, situação diferente das gestões municipais, principalmente no que se refere ao cofinanciamento de programas e gestão do SUAS que, em geral, representa, entre os municípios, as menores porcentagens. Cabe destacar, ainda, que a variação do investimento no período em questão é bastante desigual entre os estados das regiões, sendo que somente os estados da Centro-Oeste apresentaram uma variação negativa (-2,0%), em franco contraste com o aumento exponencial de cofinanciamento direcionado aos estados do Norte (+527,%).

Ao término dessa análise mais detalhada sobre o cofinanciamento federal é importante

também indicar como tem sido o gasto dos governos municipais e estaduais na área da assistência social, tendo em vista que o cofinanciamento entre as três esferas de governo está posto desde a Constituição Federal de 1988 e, ao assumirem a operacionalização direta dos programas, serviços, projetos e benefícios socioassistenciais, espera-se um comprometimento desses entes na aplicação de receita própria no campo dessa política. Conforme salientado anteriormente, a publicização das finanças brasileiras segue uma estruturação diferente da que se verifica na Rede SUAS, motivo pelo qual não será possível comparar o investimento de cada nível de governo para a mesma função, mas somente a evolução do gasto, por cada nível e, em cada ano, entre as regiões, o que por si só aponta elementos importantes sobre as bases de financiamento dessa política.

Nesse sentido, a Tabela 7 apresenta o total dos recursos financeiros que as prefeituras e governos estaduais informaram aplicar na área da assistência social, nos anos de 2006 e 2018, bem como a variação percentual observada nesse período.

Tabela 7 – Recursos financeiros empenhados pelos municípios brasileiros e governos estaduais, na área da assistência social, (2006, 2018) (R\$)

Região	Cofinanciamento municipal			Cofinanciamento estadual		
	2006	2018	Variação investimento total 2006-2018 (%)	2006	2018	Variação investimento total 2006-2018 (%)
<b>Sudeste</b>	5.290.708.885,29	7.847.319.259,62	48,3	1.569.801.170,61	1.034.628.608,58	-34,1
<b>Nordeste</b>	2.755.140.831,90	3.963.122.638,27	43,8	1.430.603.479,29	1.413.581.345,35	-1,2
<b>Sul</b>	1.892.163.516,47	3.190.129.835,79	68,6	852.760.807,56	783.973.735,05	-8,1
<b>Norte</b>	845.238.915,51	1.301.761.112,27	54,0	562.911.060,27	1.294.964.454,14	130,0
<b>Centro-Oeste</b>	873.188.494,59	1.181.340.936,99	35,3	581.669.452,21	776.358.769,25	33,5
<b>Brasil (%, R\$)</b>	<b>10.783.252.149,17</b>	<b>17.483.673.782,88</b>	<b>62,1</b>	<b>3.853.165.457,46</b>	<b>5.303.506.912,37</b>	<b>37,6</b>

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados divulgados pelo site Finanças do Brasil, disponíveis em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>>, acessados nos meses de agosto a novembro de 2019.

Nota: Função 08 – despesas pagas, cujos valores foram atualizados pelo INPC (IBGE).

A Tabela 7 aponta que o total de recursos aplicados pelas prefeituras e governos estaduais na área da assistência social aumentou em todas as regiões, na comparação entre os anos selecionados, o que garantiu uma variação no total do investimento de 62,1%, entre as gestões municipais, e de 37,6%, no caso dos estados. Entre as regiões, destaca-se o gasto municipal na Sul que apresenta um aumento de 68,6% entre os períodos, embora em valores totais os municípios da Sudeste destinem o maior montante (R\$ 7.847.319.259,62).

Portanto, enquanto o repasse da União é superior nos municípios nordestinos (2006 e 2018) e para os estados dessa região (2018), conforme observado nas Tabelas 5 e 6, as gestões municipais da região Sudeste são as que mais investem na função da assistência social. Situação diferente observa-se em relação ao custeio praticado pelos estados dessa mesma região, que somam a menor variação entre 2006 e 2018 (-34,1%), sendo que nos valores totais é superado pelo investimento dos governos estaduais da Nordeste e Norte, em 2018.

Em relação aos menores investimentos, a região Norte apresenta os valores mais baixos no comparativo macrorregional, apesar da significativa variação percentual entre 2006 e 2018, tanto na alocação de recursos municipais (+54,0%) como estaduais (+130,0%). Ainda, ao compararmos o cofinanciamento municipal e estadual, apesar do aumento percentual, a Tabela 7 evidencia que, em todas as regiões, os governos municipais foram os que mais financiaram a política de assistência social, em relação aos governos estaduais. Em todos os cenários, o montante de recursos dispensados aos FMAS pelas prefeituras é superior à contrapartida estadual.

O Quadro 1 sintetiza o volume de recursos financeiros dispendido pelos três níveis de governo, em dois anos distintos, além da variação percentual no período.

Quadro 1 – Recursos financeiros investidos pelos entes federados para a implementação da política de assistência social (2006, 2018) (R\$)

Ente federado	2006	2018	Varição investimento 2006-2018 (%)
<b>União</b>	2.103.681.595,34	3.058.393.001,99	45,4
<b>Municípios</b>	10.783.252.149,17	17.483.673.782,88	62,1
<b>Estados</b>	3.853.165.457,46	5.303.506.912,37	37,6
<b>Brasil (% , R\$)</b>	<b>16.740.099.201,97</b>	<b>25.845.573.697,24</b>	<b>54,4</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados divulgados pela Rede SUAS, do Ministério de Desenvolvimento Social, disponíveis em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/suaswebcons/>>, e nos dados divulgados pelo site Finanças do Brasil, disponíveis em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>>, acessados nos meses de agosto a novembro de 2019.

Nota: No caso da União, os valores referem-se ao cofinanciamento dos níveis de proteção, programas e gestão do SUAS e do Programa Bolsa Família e CadÚnico, enquanto no caso dos municípios e estados os valores referem-se aos recursos aplicados na função 08 (despesas pagas). Em ambas as situações os valores foram atualizados pelo INPC (IBGE).

Embora os recursos não sejam destinados aos mesmos custos, uma vez que o consolidado do cofinanciamento federal refere-se aos blocos de financiamento do SUAS, e a aplicação financeira analisada de municípios e estados é mais geral, contemplando gastos diversos associados à função da assistência social, conforme ação discricionária dos gestores, a análise da capacidade financeira da assistência social aponta para uma ampliação significativa do volume dispensado a essa política, por todos os níveis de governo, desde a criação do SUAS, com destaque para a ampliação do investimento dos governos municipais, com 62,1%, seguido da União, abarcando 45,4%, e os governos estaduais, com 37,6% de variação no investimento no período em questão. Mesquita *et al.* (2020), como o apoio do FNAS, analisaram o Demonstrativo Econômico e Financeiro do SUAS, nos anos de 2012 a 2016, que contempla dados sobre o gasto de cada ente subnacional na área da assistência social. Segundo as autoras, nesse período, os governos municipais foram os maiores financiadores dessa política, superando o cofinanciamento federal, corroborando, deste modo, a tendência demonstrada no Quadro 1.

De maneira semelhante, Souza (2018), ao analisar o gasto nessa política, excluindo o custeio dos programas de transferência de renda, afirma que os municípios surgem como os maiores financiadores do SUAS. No tripé do cofinanciamento, o estado-membro

apresenta o pior desempenho. Segundo a autora, um dos paradoxos é que a implantação de uma política como a da assistência social e a criação dos fundos estaduais de combate à pobreza não contribuíram para o significativo crescimento dos recursos financeiros estaduais alocados à política, em contraste com o que ocorreu nas esferas federal e municipal. Por isso, conclui que “os estados estão se constituindo no elo perdido da cadeia federativa, embora participem do seu financiamento” (SOUZA, 2018, p. 278).

### **3.5 Considerações finais**

Ao término deste capítulo considera-se que, na área da assistência social, o mecanismo financeiro teve e tem um lugar estratégico na coordenação e relações intergovernamentais. Além de estimular a capacidade infraestrutural, articulando-se ao instrumento normativo, tratado no primeiro capítulo, ele alterou significativamente o padrão de gasto federal na área, assim como implicou os demais níveis de governo, também com o auxílio de instrumentos normativos, no cofinanciamento da política. A indução pôde ser observada em duas direções: tanto no compromisso financeiro dos entes federados com essa política e, principalmente, na montagem de uma política única nacional, ao vincular a disponibilização de recursos à estruturação e oferta de determinados equipamentos e serviços.

Portanto, a consolidação de um sistema de política nacional da assistência social no Brasil decorre, em grande medida, do instrumento financeiro adotado pelo governo federal para coordenar e orientar as relações intergovernamentais. Esse processo teve início com a Constituição Federal, em 1988, e foi levado a cabo por meio de diversas revisões nos instrumentos normativos, seja nas normas operacionais, mas também em dispositivos legais. Paulatinamente, a forma do gasto, a aplicação e o controle foram delineados, embora esse processo careça de aprimoramento.

Alguns dos limites dos instrumentos financeiros são ponderados por Mesquita *et al.* (2020). Segundo as autoras, ainda são deficientes os instrumentos de regulação e monitoramento do gasto envolvendo os três níveis de governo. Como observado na análise dos dados ao longo do capítulo, apenas no que tange ao cofinanciamento federal há disponível informações sobre as aplicações específicas nos blocos definidos pela atual

norma operacional. A aplicação de recursos das gestões municipais e estaduais nessa política requer maior transparência e vinculação às diretrizes de aplicação financeira. A ausência desse controle pode estimular a ação discricionária dos gestores municipais e estaduais no empenho de recursos dissociados das diretrizes nacionais da política, tendo em vista essa baixa regulação.

O desequilíbrio do cofinanciamento entre os entes federados identificados neste capítulo, em especial, no que diz respeito à tímida participação dos governos estaduais, também é destacado por Mesquita *et al.* (2020). A participação subsidiária dos Estados tem implicado municípios e União a dispensarem maior volume de gasto na área. Em períodos de crise fiscal e contingenciamento dos gastos públicos, que tende a comprometer a disponibilidade de receitas, é imprescindível que a previsão normativa do cofinanciamento seja mais equânime, com regras de aplicação mínima na área. Além disso, essas autoras também ponderam que essa dimensão da capacidade estatal não é livre de tensões internas, e governos pouco comprometidos com a política podem manejar os recursos disponíveis, priorizando programas ou projetos assistenciais, em detrimento dos serviços que, de acordo com a LOAS, são de natureza continuada.

Desse modo, a maior institucionalidade do financiamento da assistência social, seja em termos de controle do gasto pelos entes, da definição de patamares de cofinanciamento entre os níveis de governo, e de alinhamento do investimento com as modalidades de oferta prioritárias da política, entre serviços, benefícios, programas e projetos, parece crucial. O atual estágio de desenvolvimento do SUAS deve-se, sobretudo, a esse instrumento de coordenação, de onde decorre a necessidade do seu contínuo aprimoramento.

Considerando a distribuição do cofinanciamento da política entre as regiões, este segundo capítulo apontou uma semelhança com os achados do capítulo anterior. Ou seja, a distribuição da capacidade financeira disponível na área da assistência social demonstra estar relacionada direta e positivamente com a distribuição da capacidade infraestrutural dessa política, tendo em vista que, nas regiões nas quais há maior capilaridade dos seus equipamentos públicos - CRAS e CREAS, também é maior o gasto social e cofinanciamento, seja do governo federal, estadual e/ou municipal. Essa constatação sugere a concentração dessas capacidades em determinadas regiões em detrimento de outras.

Por fim, diante do constatado aumento da capacidade infraestrutural e financeira da assistência social, outra dimensão da capacidade estatal desponta como imprescindível de ser considerada, qual seja, a capacidade burocrática. A partir dos recursos institucionais, normativos e financeiros, que o governo federal utilizou para ampliar a infraestrutura e o financiamento dessa política, é de se esperar que um movimento semelhante seja observado no âmbito da capacidade burocrática instalada no SUAS, tema do próximo capítulo.

## **4 A CAPACIDADE BUROCRÁTICA NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE ORIENTADA PELAS HABILIDADES TÉCNICO-ADMINISTRATIVA E POLÍTICA**

As discussões apresentadas nos capítulos anteriores demonstram o quão abrangente é o conceito de capacidade estatal e como este possui distintas dimensões. Após serem explorados os aspectos infraestrutural e financeiro na área da assistência social, este terceiro capítulo foca a burocrática.

Aqui, cabe recordar que a capacidade do Estado decorre dos recursos que este possui à sua disposição, seja em termos de instituições, atores, aportes financeiros e estruturas, seja em termos de conhecimento, para implementar suas políticas. Assim, a existência de capacidade burocrática, componente que incorpora, em especial, a ideia de configuração e atuação da burocracia, é uma das mais referidas na literatura quanto à sua influência no alcance, por parte do Estado, dos objetivos das políticas públicas.

Nesse sentido, o objetivo deste terceiro capítulo é analisar a capacidade burocrática instalada nos equipamentos CRAS e CREAS, bem como o seu impacto sobre a oferta de dois serviços socioassistenciais: o PAIF e o PAEFI. Para isso, pretende-se discutir os fundamentos conceituais da capacidade burocrática e analisar os mecanismos institucionais estabelecidos pela União, de natureza regulatória e financeira, que, desde a estruturação dessa política como um sistema federativo, induzem a construção dessa capacidade na área da assistência social. A partir disso, é apresentada uma análise comparativa das habilidades técnico-administrativa e política, da burocracia do nível da rua dessa política, entre dois anos: 2011 e 2018.

Em seguida, por meio de regressão logística, busca-se oferecer parâmetros para discutir os possíveis impactos dessas capacidades sobre a oferta mais abrangente ou restrita do trabalho social com famílias realizado no âmbito dos serviços socioassistenciais selecionados. Os achados apontam para uma evolução tímida e irregular no tempo, da capacidade burocrática, denotando que o impacto esperado pelas regulamentações adotadas ainda não foi alcançado em todos os componentes, regiões, porte/nível de gestão e entre os equipamentos, revelando uma realidade desigual dessa capacidade instalada no SUAS. Por outro lado, indicam que o aumento da razão de chances da oferta de um trabalho social com famílias mais abrangente se associa a variáveis que compõe as

habilidades técnico-administrativa e política, embora variáveis contextuais, afetas ao porte e região federativa, também demonstrem um papel relevante.

Para proceder à análise da capacidade burocrática, considerando as dimensões técnico-administrativa e política da burocracia da assistência social, o conjunto dos indicadores a serem considerados estão alinhados conceitualmente aos elementos abordados por Pires e Gomide (2014). Para realizar a avaliação das capacidades utilizou-se os pressupostos normativos da política, expressos, em especial, na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB/RH, que aponta para a construção de uma burocracia, nessa área da política social, composta por servidores públicos de carreira, com formação técnica necessária para o enfrentamento dos problemas sociais, em tamanho compatível com o trabalho exigido e envolvidos em constantes processos de aperfeiçoamento profissional. Do ponto de vista da atuação, essa norma, e outros documentos reguladores da política, destacam a ação intersetorial, seja com a rede socioassistencial, com as demais políticas sociais e com o sistema de justiça e de garantia de direitos, como um trabalho essencial a ser realizado, considerando a multidimensionalidade e multicausalidade da pobreza e da vulnerabilidade social.

Todos esses aspectos compõem os indicadores mobilizados para a análise da capacidade burocrática, os quais serão observados considerando, ainda, as variáveis que informam a sua distribuição territorial, como a região federativa, o porte e/ou nível de gestão e o tipo de equipamento, CRAS e CREAS. Os dados analisados neste capítulo foram extraídos do Censo SUAS, nos anos 2011 e 2018.

A primeira seção é inteiramente dedicada à discussão da capacidade burocrática, destacando seus principais aspectos e relevância para a atuação do Estado, bem como a burocratização do Estado brasileiro e os desafios a ele colocados na contemporaneidade. A segunda seção detalha os mecanismos institucionais indutores da construção de capacidade burocrática no SUAS e, a terceira, apresenta uma análise comparativa da evolução dessa capacidade entre 2011 e 2018, sua distribuição territorial, e procede à análise estatística da influência dessa capacidade sobre a oferta de determinados serviços socioassistenciais. O capítulo é encerrado com a síntese dos achados.

#### **4.1 Capacidade burocrática e sua relevância para a atuação do Estado**

As bases da formação de um corpo burocrático na estrutura do Estado remontam ao final do século XIX, sobretudo durante os conflitos guerrilheiros que marcaram a Europa. Naquele momento, a criação de uma máquina burocrática tornou-se necessária em decorrência da taxaço e extraço de recursos financeiros para a manutenção do poderio bélico e segurança interna de cada Estado, e também devido à crescente centralização do poder assumido por essa instituição. A relevância da estruturação interna do Estado como recurso para a sua defesa e expansão territorial é apontada como um dos principais fatores associados à formação de um Estado forte (TILLY, 1981; 1985; 1996 *apud* SOUZA, 2015).

Inicialmente, as formas pré-modernas de estruturação do corpo burocrático eram orientadas, sobretudo, pela prevalência de interesses particulares e favorecimentos pessoais, denominada patrimonialista. Abrucio e Loureiro (2018) destacam que não havia igualdade no acesso aos cargos públicos, que serviam prioritariamente em benefício do governante, a quem os funcionários deviam lealdade, e não à sociedade ou ao bem público.

Em Weber (1982), a capacidade burocrática adquire novos contornos, a partir da sua leitura sobre a configuração organizacional e funcional do Estado Moderno. Desse modo, enquanto estrutura, o Estado é considerado peça fundamental para o desenvolvimento econômico, pois ao garantir uma burocracia corporativamente coerente, ancorada nos princípios da meritocracia, formalidade, impessoalidade, neutralidade e universalidade, assegura-se o ambiente necessário à acumulação capitalista.

Nesses moldes, o modelo burocrático weberiano aponta para uma série de especificações necessárias para a burocracia estatal. Quanto ao investimento nos cargos, o ingresso deve seguir critérios de mérito e especialização técnica, por meio de processos amplos e públicos de recrutamento. Os cargos devem ser hierarquicamente bem definidos, organizados e formalizados em regulamentações específicas, a fim de fomentar a padronização e transparência, além da subordinação entre os níveis de autoridade. O emprego público deve assegurar a estabilidade funcional, a continuidade do serviço e a redução dos custos. Ao funcionário, exige-se uma conduta impessoal, que respeite a hierarquia e cumpra com excelência suas funções previamente definidas, com precisão e agilidade. Na carreira, é importante garantir remuneração fixa, plano de progressão e

incentivos de aprimoramento, através da formação continuada. É imprescindível, ainda, manter o insulamento do corpo burocrático dos interesses sociais, de modo que a condução do serviço público seja estritamente guiada pela atuação racional e desinteressada. Segundo esse ideal, o Estado, por meio da sua burocracia, teria maiores vantagens em relação ao modelo de administração patrimonialista, assegurando autoridade, eficiência e *accountability* (Weber, 1982).

A relevância do corpo burocrático estatal para o desenvolvimento econômico também é apontada por Evans (2004), que considera o Estado não apenas enquanto estrutura, mas como ator que se relaciona com a sociedade. Dessa forma, embora coadune com a perspectiva weberiana de burocracia, baseada no mérito e no interesse público, há um distanciamento da premissa de insulamento dos burocratas, defendida por Weber (1982).

Ainda segundo Evans (2004), há de se buscar um equilíbrio entre os custos e riscos do insulamento em relação aos potenciais benefícios ao se estabelecer um relacionamento de parceria entre Estado e sociedade. Assim, de acordo com esse autor, é possível combinar condições institucionais que garantam uma interação social, respeitando a autonomia e os princípios racionais e éticos do exercício público, e impeçam a apropriação privada. As estruturas internas da burocracia e o tipo de relação com os atores sociais por ela estabelecida são variações que impactam o sucesso da autonomia inserida.

Nesse caso, a burocracia torna-se capaz de se apropriar das vantagens de estar próxima da sociedade, lançando mão de informações e outros meios necessários para garantir uma intervenção estatal orientada para o crescimento econômico, ou seja, assegurando um modelo de Estado desenvolvimentista e não predatório. Nessa interação entre a inserção e a autonomia burocrática dos Estados nacionais, e seu impacto no desenvolvimento econômico, Evans (2004) concede relevância às relações estabelecidas por meio de canais institucionais de negociação permanente, assim como às estruturas burocráticas do poder público.

A importância da capacidade burocrática para o desenvolvimento econômico foi evidenciada por Evans e Rauch (1999). Por meio da “Escala Weberiana”, medida que considera dois quesitos da burocracia weberiana, quais sejam: recrutamento meritocrático e carreiras estruturadas com progressão funcional e gratificação de desempenho, esses autores comparam países em desenvolvimento e pobres e concluem que essas características weberianas reforçam, significativamente, as perspectivas de crescimento

econômico, tese defendida por economistas e estudiosos da teoria do crescimento endógeno desde os anos 90.

Portanto, apesar de certa resistência, sobretudo por parte da corrente smithiana, que considerava o Estado como obstáculo para o crescimento, paulatinamente a capacidade burocrática foi assumindo relevância analítica, sobretudo em relação às burocracias das principais agências estatais. O argumento a respeito do incremento que a capacidade burocrática estatal gera no desempenho econômico está associado ao ambiente confiável, previsível e competente que atrai investimentos financeiros e demonstra segurança para o mercado (EVANS, RAUCH, 1999).

Ademais, além do campo econômico, o impacto da capacidade burocrática na formulação e implementação de políticas públicas, e em outros temas correlatos, como a redução da pobreza, tem avançado como importante agenda de pesquisa (SOUZA, 1990; SOUZA, FONTANELLI, 2020). Nesse sentido, Henderson *et al.* (2007), em estudo semelhante ao de Evans e Rauch (1999), investigam a possível relação entre capacidade burocrática e a capacidade do Estado em contribuir para a redução da pobreza. Verificam que as burocracias weberianas tendem a desenhar esquemas de proteção social mais eficazes, a desenvolverem implementação mais assertiva das ações e a realizarem gasto de melhor qualidade com serviços e bens públicos destinados aos mais pobres.

No bojo do debate sobre a ampliação do corpo burocrático estatal uma outra discussão foi suscitada durante os anos 80, que diz respeito ao papel desempenhado pela burocracia do nível da rua na implementação de políticas públicas. Segundo Lipsky (1980), data da segunda metade do século XX uma expansão do setor público, que passou a absorver responsabilidades que antes ficavam à cargo de organizações privadas. Além disso, o escopo de serviços também foi incrementado. A partir desse quadro, a atuação dos burocratas do nível da rua tornou-se relevante, devido ao que denomina de papel crítico desempenhado por esses burocratas. Assim, além de constituírem-se em um conjunto cada vez mais numeroso, que dispensava grande volume de recursos públicos, embora localizados no baixo escalão, suas ações correspondiam efetivamente às ofertas do governo.

Dentre os achados desse autor, destaca-se a existência de características comuns de distintas burocracias e, principalmente, uma distância entre os ideais do serviço em

relação à prática. Sobre esse aspecto, a questão da discricionariedade teve destaque, principalmente pelo o seu impacto em relação aos resultados das políticas.

Lipsky (1980) observa que a burocracia do nível da rua não se constitui como um espaço neutro e objetivo, ao contrário, é marcado por forte interação entre a população e os burocratas, sendo que estes possuem relativa discricionariedade sobre suas ações e ofertas. De acordo com esse autor, outra característica importante, relacionada às burocracias do nível da rua, refere-se às limitações estruturais e materiais que impactam a qualidade das ofertas e nas adaptações que os burocratas fazem para realizar o serviço de acordo com os recursos, tempo e informações disponíveis.

A respeito dos fatores que motivam a discricionariedade, Lipsky (1980) destaca a própria característica das atividades desenvolvidas, que não são passíveis de serem completamente padronizadas, devido à imprevisibilidade das interações entre os burocratas do nível da rua e os cidadãos. Outras variáveis importantes descritas pelo autor são o excesso de demandas, os limites impostos pela estrutura do trabalho, uma expectativa social de capacidade de resposta à situação individual e a existência de divergências de interesses entre os burocratas do nível da rua e os gerentes.

De acordo com Lipsky (1980), embora os burocratas do nível da rua, em sua maioria, aceitem a legitimidade da estrutura formal da autoridade, a ação discricionária pode ser observada através da adoção de rotinas próprias e outros procedimentos impessoais. Exemplos de condutas discricionárias podem ser observados no estabelecimento de atalhos e simplificações informais para lidar com as adversidades vivenciadas no trabalho, bem como na seletividade do público-alvo, baseada em diferenciações e processamento das demandas que representam uma distorção do ideal do serviço.

De maneira semelhante, conforme apontado por Nogueira (1998), dada a combinação entre as dimensões da programabilidade das tarefas e a interação com os usuários, quatro tipos de políticas podem ser observados, sendo que aquelas marcadas por baixa programabilidade e alta interação com os destinatários, incluem alta margem discricionária. Além disso, segundo esse autor, esse tipo de política geralmente envolve processos de personalização dos destinatários, o que, por sua vez, atrela-se com um manejo diferenciado dos serviços e benefícios.

Além da questão da organização e gestão das políticas, com consequências operacionais sobre o papel de funcionários e técnicos destacada por Nogueira (1998), Menicucci e

Carneiro (2011, p. 539) também enfatizam que o processo de implementação das políticas é impactado por outros fatores, como a estrutura física, o perfil do público atendido e a percepção dos implementadores sobre as normativas que regulam a política. Além disso, tecnologias envolvidas em períodos anteriores podem influenciar formas de atuação correntes, mesmo em contextos de mudança normativa e de valores de uma determinada área da política, ocasionado uma multiplicidade de fazeres, ou, segundo as autoras “não existe apenas uma política, mas várias políticas”.

Considerando os apontamentos teóricos a respeito da importância da capacidade burocrática para a atuação estatal, com impactos objetivos no desenvolvimento econômico e para as políticas públicas, assim como o caráter peculiar que marca as interações entre os burocratas e a população atendida pelos serviços públicos, a subseção seguinte aborda a construção da capacidade burocrática no Brasil, com foco nas burocracias implementadoras da política de assistência social.

#### *4.1.1 Burocratização do Estado brasileiro: da ‘patronagem’ à inspiração weberiana*

Segundo Abrucio e Loureiro (2018), a administração pública brasileira constituiu-se formalmente após o processo de independência, e suas primeiras características reportavam a um modelo patrimonialista experimentado durante o período colonial. Embora seu corpo burocrático fosse constituído por membros com qualificação profissional, o recrutamento não correspondia aos princípios weberianos de profissionalização, impessoalidade e seleção pública. Além disso, em geral, os cargos eram utilizados para a ‘patronagem’, ou seja, em troca de apoio e favorecimentos políticos. Ainda segundo esses autores, somente nos anos 30 a administração pública brasileira inicia suas primeiras reformas com vistas à construção de um corpo burocrático profissional e meritocrático.

Naquela época, destaca-se a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, em 1938, que se tornou o órgão referência para a reestruturação da administração pública brasileira, com vistas a constituir uma burocracia weberiana. O DASP, segundo Bresser Pereira (1996), marcou a primeira reforma administrativa no Brasil, por meio da qual foram introduzidos os princípios da administração burocrática no país.

Apesar do avanço à época, tal reforma não extinguiu a cultura patrimonialista, e a burocracia brasileira conviveu entre os governos Vargas e Kubitschek com uma ‘administração paralela’, dada a convivência simultânea de distintos modelos de organização e funcionamento da máquina pública (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p.43). Esses autores, assim como Bresser Pereira (1996), apontam que, durante a ditadura, a defesa de uma burocracia profissionalizada e insulada permaneceu apenas no campo do discurso político, uma vez que, com a crise do regime militar, as decisões políticas minaram parte desse viés tecnoburocrático que se instalara, o que favoreceu a persistência de práticas patrimonialistas como forma de angariar apoio político.

O processo de redemocratização do sistema político brasileiro, na década de 80, impactou diretamente a dimensão burocrática da capacidade estatal. Primeiramente, porque para a consolidação da agenda de reconstrução das instituições do ponto de vista democrático, o estabelecimento de uma burocracia meritocrática era um caminho necessário, inclusive como estratégia frente à ‘patronagem’. Para tanto, o texto constitucional consagrou um conjunto de regras para orientar o ingresso, via concurso público, e a valorização da carreira burocrática (SOUZA, 2015).

Além disso, Abrucio e Loureiro (2018) ponderam que a ampliação da agenda social, com expansão da noção de direitos e cidadania, demandou mudanças significativas no formato e escopo da administração pública. O modelo federalista brasileiro, conforme discutido no primeiro capítulo, implicou autonomia administrativa dos governos locais e lançou luz sob as burocracias dos governos estaduais, mas sobretudo municipais, que até então gozavam de menor prestígio em relação às burocracias federais.

No caso da assistência social, até a sua incorporação no tripé da seguridade social, sua implementação ficou à cargo da extinta LBA, instituição que coordenou as ações de caráter assistencial em todo o território nacional por mais de cinco décadas. Silva (2018) retrata o percurso de atuação e provisão de bens e serviços públicos durante esse período, pela LBA, argumentando que, desde o seu surgimento, atrelado ao trabalho filantrópico conduzido pelo primeiro-damismo, até o período de maior exigência técnica, em geral, o modelo assistencial vigente apresentou um viés clientelista. Do ponto de vista dos profissionais envolvidos, a proximidade da LBA com os executivos estaduais e o governo federal facilitou o uso político dos cargos por essa instituição, por meio da ‘patronagem’.

Ainda segundo Silva (2018), financiada pelo governo federal e pelas Confederações Nacionais da Indústria e do Comércio, gradativamente a LBA, cuja sede se localizava no Rio de Janeiro, ampliou a sua capilaridade, estendendo o campo de atuação para os demais estados, Distrito Federal e municípios, por meio da criação de Comissões Estaduais (CEs). Até a década de 1990, as instituições parceiras da LBA compunham a rede de oferta de assistência social no Brasil. Com a nova organização proposta pela Constituição Federal e pela LOAS, houve uma mudança acentuada, com a implementação dessa política sendo feita por meio de equipamentos públicos, o que, por sua vez, impactou diretamente o corpo de funcionários públicos mobilizados para compor essas novas burocracias estatais, em especial os que atuam nos CRAS e CREAS, tornando, assim, a capacidade burocrática um dos temas caros à assistência social, principalmente a partir dos anos 2000 e a criação do SUAS.

A novidade, em termos de estruturação de um corpo burocrático estatal na política de assistência social, deu-se, concomitantemente, a outras mudanças, de ordem conceitual e prática, acerca dos fenômenos e atuação das políticas de proteção social, denotando a complexificação das exigências em termos de capacidade requeridas à burocracia. Desse modo, antes da discussão acerca dos mecanismos adotados por essa área de política para responder a esse novo cenário experimentado desde o final dos anos 1990, frente ao seu legado histórico de fragilidade técnico-institucional, cabe um breve apontamento dos novos desafios postos à capacidade burocrática da assistência social, tema da próxima seção.

#### *4.1.2 A capacidade burocrática e os desafios da contemporaneidade: a multidimensionalidade da pobreza, o contexto democrático e as novas estratégias de gestão pública*

A primeira ordem de mudanças recentes que repercute no campo das políticas públicas, ao menos desde o final do século XX, diz respeito a uma compreensão integral da pobreza e da vulnerabilidade social. A partir do entendimento acerca da complexidade de questões que envolvem o fenômeno da desproteção social, novos desafios de atuação eficiente do poder público são postos para a gestão pública e, conseqüentemente, para os profissionais

envolvidos especialmente na implementação de políticas sociais. Além disso, e, numa segunda ordem, pode-se destacar que o modelo burocrático clássico weberiano, formulado em um contexto social anterior à democracia de massas, não contempla as novas frentes assumidas diante das mudanças ocorridas na democracia e na provisão dos serviços públicos. Essas dimensões impactam todo o processo que envolve a política pública, exigindo novas estratégias de gestão, assim como requer que as políticas disponham de capacidade burocrática alinhada a essas novas exigências.

Carneiro (2005) aponta que o trato da pobreza implica dois desdobramentos, e ambos variam conforme a lente pela qual se observa o fenômeno: o primeiro, de definição e mensuração entre pobres e não pobres; o segundo, refere-se às estratégias a serem adotadas enquanto intervenção política na área. Embora esse fenômeno por muito tempo tenha sido atrelado e definido estritamente a partir de indicadores financeiros, na transição entre o final do século XX e início do século XXI, uma virada importante na concepção da pobreza alcança o debate acadêmico, com significativos impactos na produção das políticas sociais.

De maneira geral, a literatura é convergente ao demarcar cinco etapas na linha temporal de aprimoramento conceitual a respeito da pobreza. A primeira etapa é identificada por volta dos anos 50 a 60 e denominada de ‘subsistência’, quando a compreensão da pobreza era associada a um enfoque monetário mínimo de garantia da sobrevivência física. Dessa forma, respaldado em estudos nutricionais, era considerada pobre aquela pessoa que não alcançasse um valor de renda definido como necessário à sua manutenção biológica. Através de uma linha objetiva de insuficiência de renda, sem conexão com outras dimensões da vida, afirmava ser possível distinguir entre os pobres e não pobres (CARNEIRO, 2005; CODES, 2008).

A partir de críticas a essa visão unidimensional, por volta da década de 70, alguns outros elementos foram agregados à concepção de pobreza, que adquiriu um caráter multifacetado. Segundo Codes (2008), essa nova etapa, das necessidades básicas, inaugurou o entendimento de que a pobreza extrapola a dimensão da renda individual e está atrelada a diversos outros tipos de carências, inclusive sociais. Assim, ao aspecto financeiro foram agregadas outras necessidades, consideradas básicas, do âmbito privado e público.

O conceito de pobreza enquanto necessidades básicas insatisfeitas, de acordo com Carneiro (2005), representou um avanço ao considerar o acesso a certos bens e serviços, abrindo espaço para a consideração de variáveis não monetárias que impactam a condição de pobreza, bem como para a relatividade de tempo e espaço, ao incluir as dimensões social e territorial acerca da oferta de serviços públicos essenciais. Essa noção de privação relativa à dimensão social é, para Codes (2008), a terceira etapa do percurso histórico de ampliação do conceito de pobreza. Essa autora afirma que, vinculado à noção de cidadania, ser pobre passa a corresponder a um estado carência relativamente a outras situações sociais, em função do contexto social em que se vive. No entanto, Carneiro (2005) defende que, enquanto perspectiva que orienta a intervenção pública, pouco se avançou em termos analíticos para lidar com as conexões entre os fatores condicionantes da pobreza e sua reprodução.

Segundo Codes (2008), a quarta etapa da mudança conceitual da pobreza corresponde à sua definição enquanto privação de capacidades, o que, para Carneiro (2005), representa um divisor de águas, pois supera a preocupação dominante com a mensuração da pobreza, expandindo para dimensões que não são materiais. A inspiração vem de Amartya Sen (2010), para quem a perspectiva da pobreza como privação de capacidades não supõe negar que uma das principais causas da pobreza está associada à baixa renda, mas entende que este não é o único nem o principal elemento a ser considerado.

Arelada à ideia de desenvolvimento como liberdade, a concepção de Sen (2010) de que a pobreza decorre da redução ou ausência de capacidades básicas, inaugura uma compreensão de que a miséria pode ser consequência não da escassez de bens, mas da incapacidade de obtê-los. Por esse novo paradigma, não basta a disponibilidade de determinado bem ou renda, sem a capacidade básica para garantir o acesso, principalmente considerando que o pertencimento a determinados grupos sociais implica diferentes necessidades, conforme faixa etária (criança, idosos), localização (áreas rurais), condições de saúde (deficiências, doenças crônicas), dentre outras. Portanto, em algumas situações, diz Sen (2010), a privação das capacidades pode ser mais intensa do que a privação da renda. Sob esse viés, a capacidade é o elemento central e não a renda para a definição da pobreza. Os recursos monetários se constituem como meio para uma vida digna e não um fim em si mesmo.

No entanto, apesar da importância desse novo olhar, Carneiro (2005) pondera que a pobreza, enquanto privação de capacidades, ainda destina foco para o âmbito individual.

Nesse sentido, a quinta etapa predominante na literatura a respeito da concepção da pobreza é conhecida como a perspectiva da multidimensionalidade, que adquiriu evidência por volta dos anos 90.

Segundo Codes (2008), de acordo com a perspectiva da multidimensionalidade, a pobreza finalmente é compreendida como um somatório de ausências e insuficiências, de natureza individual, social, política e cultural, que se interagem e se retroalimentam, o que complexifica a compreensão do fenômeno. Carneiro (2005) considera que o caráter multidimensional garante uma correspondência com o contexto social, e o foco investigativo recai sobre os processos que geram a pobreza e não mais sobre sua mera caracterização. Além disso, a autora destaca a aproximação com o conceito de exclusão social, que concede à pobreza uma abordagem que prioriza a dimensão coletiva. Wagle (2008) afirma que uma abordagem de fato abrangente e multidimensional da pobreza exige considerar as noções de bem-estar econômico (aspecto material), capacidade (aspecto individual) e exclusão social (aspecto relacional).

Portanto, a trajetória conceitual da pobreza revela uma progressiva expansão dos fatores considerados relevantes para uma visão abrangente do fenômeno. Mais do que uma ampliação de variáveis, esse processo representou o somatório de múltiplas dimensões, complexificando a definição de pobreza, o que, por sua vez, exige políticas públicas convergentes com esse viés multidimensional e multicausal.

Enquanto a pobreza se limitava à carência de uma renda mínima para garantir a subsistência física, a delimitação dos indivíduos tidos como pobres, bem como as intervenções políticas, tinha um caráter objetivo e pontual. A partir do momento em que novas variáveis são incluídas, seja de natureza material, pessoal, objetiva e/ou subjetiva, familiar e comunitária, perpassando a dimensão política, social, territorial e cultural, de modo inter-relacionado, deve haver maior complexidade classificatória e interventiva por parte das burocracias do poder público. Logo, essa inflexão conceitual, com implicações práticas, exige que os burocratas que atuam em políticas de proteção social tenham capacidade técnica compatível com as novas exigências em termos de intervenção profissional sobre a questão social.

Além disso, outro aspecto imperioso que conforma a discussão em torno da capacidade burocrática nos tempos atuais diz respeito ao contexto democrático que sinaliza para dimensões cruciais à conjuntura política e social, como a questão do controle social, da

ampliação da participação popular e da transparência com responsabilização. Segundo Pires e Gomide (2014), tais requisitos essenciais à democracia moderna tornam mais complexas as relações entre Estado, burocracia e políticas públicas e apresentam-se como desafios para a atuação dos burocratas, seja de alto, médio escalão, ou do nível da rua. Desse modo, ao Estado são requeridas novas capacidades que extrapolam a noção estrita de uma burocracia weberiana clássica, profissional e autônoma.

No Brasil, até a redemocratização, a qualidade burocrática era associada, dentre outros requisitos técnicos e meritocráticos, à independência e distanciamento da burocracia em relação à atividade política. O ideal de insulamento burocrático, desde Weber, foi assumido como estratégia para assegurar maior qualidade à burocracia, ao afastá-la de influências políticas movidas por interesses privados. Desse modo, de Vargas aos militares, os governos brasileiros investiram esforços para garantir o insulamento das burocracias, especialmente entre as políticas públicas consideradas prioritárias, assim como o universalismo de procedimentos, como forma de combater a herança clientelista da burocracia brasileira apresentada anteriormente, embora sejam duvidosos os resultados desse esforço (NUNES, 1997; CARDOSO, 1993 apud CAVALCANTE *et al.*, 2018).

No entanto, é importante destacar que essa relação entre insulamento burocrático e maior qualidade da atuação burocrática estatal não se configura como consenso. Ao contrário, com o aprimoramento das análises a respeito dessa relação entre burocracia e demais atores políticos e sociais, uma das interpretações construídas aponta que o distanciamento e falta de diálogo provocadas pelo insulamento tende a reduzir a capacidade de atuação do Estado em conformidade com os interesses coletivos, ao se restringir ao posicionamento técnico dos burocratas. Nessa perspectiva, Evans (2004), conforme mencionado no início deste capítulo, é um dos autores a apontar para a importância de o Estado manter sua autonomia, mas permanecer socialmente inserido.

Distanciando-se da concepção weberiana de insulamento burocrático, a Constituição Federal de 1988 consolida esforços de redemocratização do país, introduzindo elementos que apontaram para uma significativa alteração da forma de atuação do Estado, principalmente em relação ao comportamento da burocracia e ao processo de formulação e implementação das políticas públicas. Em decorrência desse novo arcabouço, o debate acerca do insulamento burocrático cede espaço para a discussão da noção da governança no setor público, englobando a articulação de interesses de diferentes atores capaz de impactar o *policymaking* e o comportamento da burocracia” (CAVALCANTE *et al.*,

2018). De acordo com Rhodes (1996, p. 652), a governança corresponde a “uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se a novos processos de governo, ou a renovadas condições para o exercício do poder e para a organização estatal, ou a novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada” (tradução nossa).

O novo contexto das políticas públicas, inaugurado no pós-constitucional, é marcado por, ao menos, quatro novos aspectos, segundo Cavalcante *et al.* (2018). O primeiro corresponde à premissa de interdependência entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, a despeito da autonomia garantida a cada um deles. Portanto, a inter-relação do executivo, incluindo suas burocracias, com os demais poderes torna-se uma das pedras angulares da democracia. Em segundo lugar, há a ampliação dos mecanismos de controle institucional, ou *accountability*, internos e externos ao executivo, sobre a produção de políticas públicas e a atuação dos burocratas. A ampliação da oferta de políticas públicas, atrelada à ideia de universalização dos direitos sociais é o terceiro elemento de complexidade da atuação do Estado pós-constitucional. Por último, esses autores destacam a ampliação da concepção de participação e controle social. Ao incluir formas participativas e diretas de exercício da democracia, além do voto, assistiu-se à proliferação de instâncias participativas que ampliaram a quantidade de atores e de interesses envolvidos nos processos decisórios das políticas públicas.

De maneira semelhante, Pires e Gomide (2014) também destacam que esse novo contexto faz com que as burocracias responsáveis pela implementação das políticas públicas se relacionem com três sistemas caros à democracia, que são o representativo, que envolve a política parlamentar; o participativo, composto por todas as expressões de participação popular; e, por fim, o sistema de controle burocrático, que diz respeito aos mecanismos de *accountability* horizontal. Dessa forma, a conjuntura democrática incorpora mecanismos que ampliam os atores políticos e os processos necessários à produção e implementação de políticas, sobretudo aquelas voltadas ao desenvolvimento, que precisam ser considerados pelo corpo burocrático do Estado.

Nesse sentido, esses autores afirmam que o aprofundamento da democracia demanda novas capacidades do Estado, além da necessidade de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática de outrora. Portanto, o novo ambiente institucional requer, por parte da burocracia pública, habilidades técnico-administrativas, mas também habilidades políticas. Essas duas dimensões (técnico-administrativa e política) se relacionam com a eficiência e efetividade da política pública.

Segundo Pires e Gomide (2014), a dimensão técnico-administrativa da capacidade burocrática relaciona-se ao conceito clássico weberiano e, portanto, às habilidades tradicionalmente consideradas pela literatura como competências requeridas à burocracia estatal, como autonomia, competência técnica, capacidade organizacional e de coordenação para levar adiante suas políticas. Outra dimensão da capacidade burocrática enfatizada pelos autores corresponde ao aspecto político que, por sua vez, diz respeito às habilidades de incorporar atores e, assim, ampliar a participação e os canais de interlocução com diferentes atores sociais e agentes do sistema político-representativo, bem como de promover a negociação e tomada de decisões de modo compartilhado.

Com efeito, considerando o contexto político e as novas demandas apresentadas às políticas sociais, o Estado é compelido a adotar novas estratégias de gestão que sejam capazes de oferecer respostas efetivas aos problemas sociais. Logo, novas habilidades também são requeridas por parte do corpo burocrático do poder público, consoante com a situação social e leitura das intervenções necessárias, especialmente no momento de implementação da política.

Miranda (2018) contextualiza a reestruturação organizacional e funcional ocorrida nas políticas sociais setoriais no Brasil, nas últimas três décadas, marcada pelo advento de novas estratégias de gestão, em especial, a intersetorialidade, transversalidade, atuação em rede, descentralização e participação social. O arcabouço dessas estratégias compõe o arranjo institucional dessas políticas que, segundo Pires e Gomide (2014, p. 19-20), pode ser compreendido como o “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses”. Para Miranda (2018), se, por um lado, os arranjos institucionais sofisticados, nos quais há interdependência de estratégias, bem como a inclusão de um número maior de atores e instâncias de participação social, se associam à maior capacidade estatal e ao alcance dos objetivos esperados pela política, implicam, por outro lado, maiores desafios para a gestão pública e a atuação da burocracia.

No Brasil, conforme apontado por Jaccoud (2016), o sistema brasileiro de proteção social inaugurado no pós-constitucional tem convivido com a expansão de ações intersetoriais, transversais, interdisciplinares e de gestão em rede que, mais do que corresponder a novas estratégias de gestão, como indicado por Miranda (2018), também representam um novo olhar das políticas sociais sobre as questões sociais. Desse modo, no bojo dessas

mudanças situa a compreensão de que a complexidade da realidade social exige um olhar que não se esgota no âmbito de uma única política social.

Cunill-Grau (2014) localiza, pelo menos desde a década de 80, novas respostas organizativas apresentadas pelo poder público no escopo das ofertas de proteção social, em especial entre os países latino-americanos. Pereira e Teixeira (2013) e Junqueira (1998) também destacam que a tendência descentralizadora das políticas nas décadas finais do século XX contribuiu para o aprimoramento desses arranjos que priorizam, além da gestão integrada para a abordagem dos problemas sociais, uma delimitação de apreensão das questões sociais em menor escala, especialmente no nível municipal. Enquanto expressão de novas reflexões sobre o modelo de gestão, essas estratégias apontam para uma concepção de gestão pública que se afasta do caráter centralizador, fragmentado e setorizado em estruturas fortemente hierarquizadas e verticais na oferta das políticas sociais, sobretudo considerando que essas tradicionais formas de operacionalizar a intervenção pública não demonstraram alto grau de eficiência e resolutividade frente à complexa realidade social.

Segundo Bronzo (2007), no bojo dessas novas estratégias de gestão pública que, no contexto das políticas sociais, surgem na tentativa de alinhar responsabilidade pública, efetividade e sejam capazes de incorporar novas demandas e públicos, sob a perspectiva do direito social, a intersetorialidade desponta como um dos principais recursos adotados pelas políticas sociais. Para Cunill-Grau (2014), apesar serem atribuídos à intersetorialidade distintos significados, uma das principais perspectivas remete à noção de integração, seja entre setores governamentais, ou não, através da qual se estabelece relações não hierárquicas de colaboração.

Na mesma perspectiva, a gestão em rede, que se assenta fortemente em uma noção de interação, representa, segundo Teixeira (2002), outra abordagem que supõe trocas entre diferentes atores, mas, sobretudo, uma construção horizontal que extrapola os muros das burocracias estatais. Além da mudança no modo de se relacionar com as questões sociais, novos assuntos também são inseridos na agenda pública, sob os quais as políticas sociais são convidadas a intervir. Nesse caso, a transversalidade, conforme destaca Serra (2005), corresponde a uma estratégia contemporânea, por meio da qual temas que, devido sua característica singular ou nível de complexidade, não sejam assumidos por um único setor, passam a ser incorporados transversalmente em diversas áreas de políticas.

A despeito das particularidades, cada inovação observada na gestão pública contemporânea supõe desafios, seja do ponto de vista político, que envolve a concepção da política, passando por questões de ordem institucional, que corresponde à necessidade de se criar instrumentos capazes de dar concretude às decisões orientadas por essa nova perspectiva, seja do ponto de vista operacional, que diz respeito aos processos de trabalho, propriamente dito. Desse modo, tendo em vista o reconhecimento dos novos desafios socioinstitucionais e políticos que se apresentam para a capacidade burocrática estatal de maneira geral, e que são assimilados pela política de assistência social, a próxima seção é dedicada à abordagem dos mecanismos institucionais adotados pela assistência social para impulsionar sua capacidade burocrática em atenção às exigências requeridas nesse novo contexto.

#### **4.2 Mecanismos institucionais indutores da construção de capacidade burocrática no SUAS**

A primeira normativa da assistência social a fazer referência à formação da sua capacidade burocrática foi a LOAS/93, que atribuiu ao órgão da administração pública federal, responsável pela coordenação dessa política, em âmbito nacional, a função de formular uma política para a qualificação sistemática e continuada dos recursos humanos envolvidos na área. Em seguida, por meio da NOB/98, essa competência foi diluída entre os gestores estaduais e municipais, porém permaneceu a atenção voltada especificamente para a dimensão da qualificação permanente.

Com a publicação do texto da PNAS, em 2004, a preocupação com a capacidade burocrática da assistência social é atrelada à qualidade da implementação dessa política e ao alcance dos objetivos definidos na LOAS. Desse modo, a PNAS afirma ser necessário assegurar que os cargos, funções e perfil dos seus profissionais sejam compatíveis com o novo patamar assumido pela política, sob o viés do direito social e da responsabilidade pública, desvinculando do modelo de intervenção praticado até então pelas entidades privadas e filantrópicas conveniadas à LBA.

A elaboração de uma política nacional de recursos humanos na área da assistência social, portanto, foi considerada premente em 2004 e, na criação do SUAS, em 2005, a sua norma

operacional delegou a cada ente federado responsabilidades em relação ao seu corpo burocrático, principalmente no que diz respeito à priorização de realização de concurso público, a construção de uma carreira própria para os servidores públicos que atuem nessa área e a formação sistemática e continuada. Tais anseios foram traduzidos em diretrizes pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS, publicada em 2006, um avanço no que diz respeito à profissionalização da política de assistência social.

A NOB-RH/SUAS estabeleceu princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho, incluindo o seu cofinanciamento e responsabilidades de cada nível de governo, além de apontamentos acerca do plano de carreira, cargos e salários no âmbito da assistência social, e princípios éticos para os seus trabalhadores. A NOB-RH/SUAS também define as equipes de referência dos equipamentos/serviços e apresenta as diretrizes para a política nacional de capacitação e educação permanente.

Ainda de acordo com essa normativa, dado o caráter público da assistência social, é esperado que sua execução seja realizada por servidores que ocupem cargos criados por lei e acessíveis mediante realização de concurso público. Trata-se de um preceito que visa garantir a desprecarização dos vínculos de trabalho, uma marca histórica da área. A respeito do grau de escolaridade, considerando a complexidade dos processos interventivos, essa norma prevê a composição obrigatória de profissionais de nível superior, sobretudo assistentes sociais, psicólogos e advogados, em quantidade igual ou superior aos de nível médio. Inclusive, a NOB-RH/SUAS define que os cargos de coordenação de CRAS e de CREAS devem, obrigatoriamente, ser ocupados por servidores com nível superior.

Quanto à educação permanente, a NOB-RH/SUAS dispõe como condição obrigatória a todos os entes federados a elaboração e implementação de um Plano de Capacitação e a garantia de acesso dos trabalhadores a processos de formação continuada. Por fim, em relação à equipe de referência, que são aquelas constituídas pelos trabalhadores responsáveis pela implementação da política, a norma operacional também define o seu quantitativo mínimo, considerando o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários em cada serviço socioassistencial.

As demais normativas de abrangência nacional da assistência social que sucederam a NOB-RH/SUAS deram continuidade ao processo de reconhecimento da importância da capacidade burocrática da assistência social, aprimorando o trato dessa temática. A revisão legal da LOAS<sup>8</sup>, ocorrida em 2011, por exemplo, definiu em lei que um dos objetivos da organização e gestão do SUAS deve ser a implementação da gestão do trabalho e da educação permanente na assistência social. Especialmente a implementação da gestão do trabalho supõe, dentre outras ações, a criação e a manutenção de estruturas de referência técnica e institucional para a orientação e o apoio permanente aos seus profissionais, assegurando a regulamentação de aspectos relacionados ao trabalho na assistência social.

Naquele mesmo ano, outro instrumento normativo da política, dessa vez a resolução do CNAS, nº 17/2011, ratificou as equipes de referência definidas pela NOB-RH/SUAS e reconheceu as categorias profissionais de nível superior aptas a atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e a ocupar cargos e funções essenciais de gestão desse sistema federativo. Assim, colocava-se um ponto final na presença de categorias diversas que historicamente ocuparam espaços em equipamentos da assistência social, mas não dispunham da formação profissional que as habilitassem para o exercício de determinadas atividades.

A atual norma operacional do SUAS, publicada em 2012, por sua vez, assegurou um capítulo específico para a gestão do trabalho no SUAS, e delegou a cada ente federativo a responsabilidade de instituir ou designar, em sua estrutura administrativa, setor ou equipe responsável pela gestão do trabalho no âmbito do SUAS. Ademais, apontou algumas ações relativas à valorização do trabalhador que devem ser observadas, das quais destacam-se as seguintes: a realização de concurso público; a instituição de planos de cargos, carreira e salários; a instituição e implementação de Plano de Capacitação e Educação Permanente com certificação; e, por fim, a adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS (BRASIL, 2012).

Após a publicação dessa NOB, dois mecanismos de natureza financeira foram adotados pela União para estimular a ampliação da capacidade burocrática do SUAS. O primeiro refere-se ao apoio financeiro repassado aos estados, municípios e Distrito Federal para o aprimoramento da gestão, por meio do IGDSUAS, abordado no segundo capítulo desta

---

<sup>8</sup> Lei nº 12435, de 06 de julho de 2011.

dissertação. Ao incluir os recursos humanos entre as dimensões avaliadas, o governo federal condiciona o maior repasse de recursos para os equipamentos que possuem equipe compatível com os preceitos da NOB-RH/SUAS. Ainda, por meio do Decreto nº 7788/2012, o FNAS foi autorizado a transferir, fundo a fundo, recursos financeiros para o custeio com o pagamento de profissionais que integram as equipes de referência e para a capacitação de recursos humanos e o desenvolvimento de estudos e pesquisas essenciais à execução de serviços, programas e projetos de assistência social (art. 4º, § 4º, I e II).

Em seguida, o governo federal também publicou a Política Nacional de Educação Permanente – PNEP, do SUAS. Sendo a preocupação com a formação contínua a tônica desde os primeiros instrumentos normativos dessa política, a PNEP assume o objetivo de institucionalizar a perspectiva político-pedagógica e a cultura da educação permanente em todos os níveis de governo, estabelecendo diretrizes e princípios, e definindo os meios, mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais necessários à sua operacionalização e efetivação, sobretudo frente às necessidades da provisão dos serviços e benefícios socioassistenciais (BRASIL, 2013).

Ainda em 2012, o Executivo federal criou o Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social – CapacitaSUAS voltado para a oferta de formação e capacitação permanente dos gestores, trabalhadores e conselheiros da assistência social, alcançando, dessa forma, as principais funções exercidas no âmbito do SUAS (gestão, provimento e controle social). Por meio de uma gestão compartilhada entre os níveis de governo, na qual cada ente possui atribuições específicas, o CapacitaSUAS assume o objetivo de investir na capacitação e formação, inclusive firmando parcerias com instituições de ensino e pesquisa, como estratégia para promover a progressiva qualificação dos serviços e benefícios operados por essa política, incluindo temáticas transversais e agendas pactuadas em âmbito nacional, além de impactar positivamente a carreira dos servidores, por meio da progressão profissional.

Como é possível observar, a trajetória da assistência social, da perspectiva normativa, aponta para um caminho de ampliação da sua capacidade burocrática que, em muitos aspectos, assemelha-se aos princípios weberianos, principalmente no que diz respeito ao ingresso no cargo público por recrutamento amplo e público, a regulamentação dos cargos e a valorização da dimensão do aprendizado contínuo. Por meio da publicação de normativas e incentivos financeiros, o governo federal paulatinamente tem induzido a construção de capacidade burocrática nos estados e municípios. Na tentativa de avaliar a

evolução desse esforço de construção de capacidade burocrática, a próxima seção realiza uma análise comparativa da sua distribuição territorial e a influência sobre a oferta de serviços socioassistenciais.

### **4.3 Distribuição territorial e análise das habilidades técnico-administrativa e política da burocracia do nível da rua do SUAS sobre a oferta de serviços socioassistenciais**

A partir de mecanismos institucionais estabelecidos na normatização da assistência social, de natureza regulatória, além de incentivos financeiros, a União, enquanto ente responsável pela coordenação do SUAS, tem induzido a construção de capacidade burocrática na implementação dessa política. No entanto, a hipótese analítica assumida neste capítulo é que, a despeito desse movimento do governo federal, a ampliação das habilidades técnico-administrativa e política da burocracia do nível da rua da assistência social, tem ocorrido de maneira desigual no território nacional, e entre os equipamentos CRAS e CREAS, semelhante ao observado na distribuição das capacidades infraestrutural e financeira.

Para o teste desta hipótese, a análise está organizada em duas partes. Primeiramente, por meio de dados comparativos do Censo SUAS 2011 e 2018, é observada a evolução das habilidades técnico-administrativa e política e sua distribuição territorial, considerando as regiões federativas e o porte dos municípios, no caso do CRAS, e os níveis de gestão, no caso de CREAS. Tal distinção é necessária, pois a NOB-RH/SUAS, que fornece os parâmetros avaliativos da dimensão técnico-administrativa da capacidade burocrática assim o faz. Ao disciplinar a respeito da equipe de referência, por equipamento e nível de proteção, bem como a composição por níveis de escolaridade, essa norma organiza os CRAS em torno do porte dos municípios, e os CREAS, por referência ao nível de gestão.

Os indicadores utilizados para a análise da habilidade técnico-administrativa estão divididos em duas categorias: trabalhadores e equipe. No que diz respeito aos trabalhadores, os indicadores mobilizados são os seguintes: (1) vínculo de trabalho (estatutário, celetista, comissionado, não permanente); (2) nível de escolaridade (superior, médio, fundamental). Em relação à categoria equipe, os indicadores contemplam: (1)

tamanho da equipe de referência que compõe cada equipamento (acima, equivalente ou superior ao quantitativo estabelecido pela NOB-RH/SUAS); (2) capacitação, denotando a intensidade da disponibilização, por parte dos gestores municipais de assistência social, de ações próprias ou incentivo à participação das equipes em capacitações (frequente, infrequente). Importante ressaltar que os dados sobre capacitação não são analisados para o ano de 2011, uma vez que esse aspecto não era abordado no Censo SUAS, sendo incluído a partir de 2018.

Em relação à habilidade política, a análise incorpora os seguintes indicadores: (1) articulação com a rede socioassistencial, denotando as articulações intersetoriais realizadas com a rede socioassistencial (unidades públicas e conveniadas da rede de proteção social básica e especial, de média e alta complexidade); (2) articulação com as demais políticas sociais (saúde e educação); (3) articulação com os órgãos do sistema de justiça e garantia de direitos (conselho tutelar, juizado, promotorias e Ministério Público). As atividades consideradas para fins de articulação são: encaminhamento e recebimento de usuários, acompanhamento dos encaminhamentos, troca de informações, realização de estudo de caso em conjunto, realização de reuniões periódicas e desenvolvimento de atividades em parceria.

Considera-se que, para os objetivos na análise ora proposta, os indicadores mobilizados atendem aos requisitos normativos da política e guardam relação com a essência dos conceitos abordados por Pires e Gomide (2014).

#### *4.3.1 Análise evolutiva da distribuição territorial da capacidade burocrática instalada no SUAS*

A partir dos indicadores acima mencionados, considerando os dados disponibilizados pelo Censo SUAS, realizou-se o comparativo dos equipamentos CRAS e CREAS, separadamente, para dois anos 2011 (marco de importantes alterações normativas legais a respeito da capacidade burocrática do SUAS) e 2018 (último censo com preenchimento integral disponibilizado pela Rede SUAS). A Tabela 8, a seguir, apresenta os valores percentuais e totais de trabalhadores, por vínculo e escolaridade, e equipes de referência, por tamanho, dos CRAS, por região e porte do município referente a 2011.

Tabela 8: Trabalhadores, por vínculo e escolaridade, e equipes de referência, por tamanho, dos CRAS, por região e porte do município (2011)  
(%)

Região	Porte	Trabalhadores									Equipes				
		Vínculo				Escolaridade					Tamanho				
		Estatutário	CLT	Não permanente	Comissionado	Superior	Médio	Fundamental	Total (N)	Total	Acima	Equivalente	Abaixo	Total (N)	Total
Nordeste	Pequeno I	22,5	4,3	62,1	11,1	50,0	37,0	12,9	8006	13,5	70,3	17,5	12,2	1232	16,5
	Pequeno II	19,1	4,4	69,0	7,6	46,9	40,4	12,7	4565	7,7	48,7	14,9	36,4	585	7,8
	Médio, Grande e Metrópole	19,3	4,3	72,1	4,4	48,0	38,9	13,0	6144	10,4	48,2	8,8	43,1	627	8,4
Sudeste	Pequeno I	31,3	13,1	45,6	10,0	55,5	34,1	10,4	6080	10,3	59,8	23,2	17,0	1064	14,2
	Pequeno II	27,3	17,9	45,4	9,4	52,5	35,4	12,2	2823	4,8	53,2	12,9	33,9	372	5,0
	Médio, Grande e Metrópole	32,7	10,1	51,3	6,0	50,8	36,6	12,6	10892	18,4	54,6	8,8	36,6	1030	13,8
Sul	Pequeno I	49,0	7,7	28,7	14,6	57,1	32,3	10,5	4882	8,3	60,7	19,8	19,5	853	11,4
	Pequeno II	46,4	6,4	33,9	13,2	52,1	35,6	12,3	1308	2,2	58,8	10,6	30,6	160	2,1
	Médio, Grande e Metrópole	53,9	7,2	34,6	4,3	51,9	36,1	12,0	3849	6,5	59,6	10,0	30,4	381	5,1
Norte	Pequeno I	32,9	5,0	48,3	13,9	46,2	38,5	15,4	1687	2,9	66,8	17,4	15,8	259	3,5
	Pequeno II	31,3	2,6	58,3	7,8	35,1	46,5	18,4	1294	2,2	72,1	8,2	19,7	122	1,6
	Médio, Grande e Metrópole	29,5	2,6	58,0	9,8	38,9	44,0	17,0	2418	4,1	62,0	8,3	29,7	192	2,6
Centro-Oeste	Pequeno I	35,8	5,1	38,9	20,2	48,6	39,8	11,6	2426	4,1	74,9	16,0	9,1	363	4,9
	Pequeno II	40,4	3,2	36,3	20,2	45,9	39,0	15,0	753	1,3	69,0	11,5	19,5	87	1,2
	Médio, Grande e Metrópole	43,4	2,6	43,8	10,2	42,7	38,8	18,5	1977	3,3	68,2	7,4	24,3	148	2,0
<b>Brasil (N, %)</b>		<b>31,9</b>	<b>7,3</b>	<b>51,5</b>	<b>9,3</b>	<b>49,9</b>	<b>37,3</b>	<b>12,8</b>	<b>59107</b>	<b>100</b>	<b>60,2</b>	<b>15,0</b>	<b>24,8</b>	<b>7475</b>	<b>100</b>

Fonte: Censo SUAS 2011. Disponível em: < <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo/>>. Acesso em janeiro, 2020.

Os dados da Tabela 8 evidenciam que, no ano de 2011, um total de 7.475 CRAS responderam ao questionário do Censo SUAS e informaram que 59.107 trabalhadores compunham as equipes desses equipamentos de proteção social básica em todo o território nacional, sendo que as regiões Nordeste e Sudeste concentravam o maior número de profissionais atuando no SUAS. Além disso, do total de trabalhadores do SUAS, nesse nível de proteção, mais da metade (51,5%), eram de profissionais sem vínculo de trabalho permanente, enquanto que os servidores estatutários correspondiam a 31,9%, segundo maior tipo de vínculo empregatício. Ao considerar o porte populacional, a maior presença de trabalhadores sem vínculo permanente é observada nos municípios de porte médio, grande e metrópole, principalmente na região Nordeste, onde 72,1% dos trabalhadores da assistência social pertenciam a essa categoria. Apenas na região Sul os municípios de maior porte tinham maioria de servidores estatutários (53,9%). Entre todos os portes e regiões, os empregados públicos celetistas e os comissionados representavam a menor parcela, sendo o maior percentual observado na região Centro-Oeste (20,2%).

Em relação à escolaridade, 49,9% de todos os trabalhadores dos CRAS no Brasil, em 2011, haviam concluído o nível superior, enquanto 37,3% eram profissionais de nível médio e 12,8% possuíam o nível fundamental. O maior contingente de trabalhadores de nível superior, nesse ano, concentrava-se na região Sul, principalmente nos municípios de pequeno porte I (57,1%). Nesse quesito, a região Sudeste também se destaca, pois, em todos os portes populacionais, a porcentagem de profissionais com nível superior é acima de 50%. Por outro lado, nos municípios da Norte, seja de porte pequeno II, médio, grande e/ou metrópole, o percentual de trabalhadores de nível médio (46,5% e 44,0%) supera o de profissionais de nível superior (35,1% e 38,9%).

Quanto às equipes de referência, 60,2% dos CRAS informaram que as equipes tinham composição maior que a exigida pela NOB-RH/SUAS. No entanto, destacam-se os dados referentes aos equipamentos de proteção social básica com equipe abaixo da quantidade definida pela normativa do SUAS (24,8%), superando o percentual de equipamentos que declaram manter equipe em tamanho equivalente ao disposto na NOB-RH/SUAS (15,0%).

Desse modo, a análise da dimensão técnico-administrativa do CRAS em 2011 evidencia o grande volume de trabalhadores envolvidos na oferta dos serviços socioassistenciais de proteção social básica do SUAS, porém com indicadores que apontam para a fragilidade

da capacidade burocrática, principalmente considerando o quantitativo de vínculos de trabalho não permanente e profissionais de nível médio. Em termos territoriais, a região Sul se destaca por apresentar o maior quantitativo de servidores estatutários e de nível superior, enquanto a Nordeste é a região com mais vínculos não permanentes. A Tabela 9 descreve o cenário desses equipamentos em 2018.

Tabela 9 - Trabalhadores, por vínculo e escolaridade, e equipes de referência, por tamanho e capacitação, dos CRAS, por região e porte do município (2018) (%)

Região	Porte	Trabalhadores									Equipes						
		Vínculo				Escolaridade					Tamanho			Capacitação			
		Estatutário	CLT	Não permanente	Comissionado	Superior	Médio	Fundamental	Total (N)	Total	Acima	Equivalente	Abaixo	Frequente	Infrequente	Total (N)	Total
Nordeste	Pequeno I	18,3	2,9	67,9	10,9	39,3	53,0	7,7	17677	17,1	98,0	1,5	0,5	91,4	8,6	1275	15,3
	Pequeno II	16,1	3,5	72,7	7,7	38,0	54,4	7,6	10741	10,4	92,7	3,3	4,0	92,1	7,9	631	7,5
	Médio, Grande e Metrópole	18,4	3,3	71,0	7,3	45,7	44,7	9,6	12262	11,8	84,4	3,8	11,8	95,3	4,7	765	9,2
Sudeste	Pequeno I	35,8	11,3	42,7	10,2	52,1	40,8	7,1	9944	9,6	83,4	9,7	6,9	84,0	16,0	1194	14,3
	Pequeno II	33,4	12,6	43,2	10,8	49,5	41,1	9,4	5017	4,8	82,9	8,5	8,7	92,3	7,7	426	5,1
	Médio, Grande e Metrópole	39,8	8,5	45,2	6,5	52,0	39,0	9,0	15258	14,7	72,8	9,1	18,1	94,5	5,5	1270	15,2
Sul	Pequeno I	53,5	5,5	26,8	14,2	55,1	35,5	9,4	7035	6,8	55,1	13,0	31,9	91,0	9,0	924	11,1
	Pequeno II	53,4	5,9	31,1	9,6	50,5	38,0	11,5	1964	1,9	82,0	6,7	11,2	92,1	7,9	178	2,1
	Médio, Grande e Metrópole	64,4	5,0	27,8	2,8	55,0	35,3	9,7	4913	4,7	71,3	8,4	20,3	97,3	2,7	439	5,3
Norte	Pequeno I	27,4	3,5	49,9	19,3	37,1	51,6	11,3	3857	3,7	96,1	2,5	1,4	80,6	19,4	283	3,4
	Pequeno II	26,2	2,1	62,8	8,9	34,5	55,1	10,4	2560	2,5	94,6	1,6	3,9	89,9	10,1	129	1,5
	Médio, Grande e Metrópole	28,0	1,3	63,5	7,2	36,7	49,8	13,5	4521	4,4	92,8	1,4	5,9	94,6	5,4	222	2,7
Centro-Oeste	Pequeno I	38,1	3,3	36,6	22,0	45,6	42,9	11,5	3948	3,8	97,0	2,2	0,8	80,3	19,7	365	4,4
	Pequeno II	41,0	3,5	36,9	18,6	46,4	41,4	12,2	1382	1,3	94,3	2,3	3,4	93,2	6,8	88	1,1
	Médio, Grande e Metrópole	39,2	2,5	39,5	18,8	50,7	39,4	9,9	2546	2,5	89,5	2,9	7,6	95,3	4,7	171	2,0
<b>Brasil (N, %)</b>		<b>31,4</b>	<b>5,4</b>	<b>53,1</b>	<b>10,1</b>	<b>45,8</b>	<b>45,0</b>	<b>9,2</b>	<b>103625</b>	<b>100</b>	<b>82,6</b>	<b>6,4</b>	<b>11,0</b>	<b>90,8</b>	<b>9,2</b>	<b>8360</b>	<b>100</b>

Fonte: Censo SUAS 2018. Disponível em: < <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo/>>. Acesso em janeiro, 2020.

De acordo com a Tabela 9, em 2018 o número de trabalhadores dos CRAS teve um aumento de 75%, em relação ao observado em 2011, ao somar 103.625 profissionais distribuídos em 8.360 equipamentos, que também representa um aumento percentual de 12%. Em relação ao vínculo de trabalho predominante, observa-se a persistência do cenário identificado anteriormente, uma vez que em 2018 os trabalhadores sem vínculo permanente continuam representando o maior contingente (53,1% do total nacional), sendo que, na região Nordeste, estão os maiores percentuais de trabalhadores com esse tipo de vínculo fragilizado, independentemente do porte do município.

A região Sul, por outro lado, é a única na qual os percentuais de servidores estatutários superam os demais tipos de vínculo, em qualquer porte de município. A região Centro-Oeste também se destaca, nesse sentido, pois somente as equipes de municípios de porte médio, grande e metrópole são compostas por mais trabalhadores com vínculo não permanente (39,5%) do que estatutário (39,2%), sendo que, nos municípios dos demais portes, predominam os estatutários nessa região. Entre todos os tipos de vínculos, os servidores celetistas, sejam no âmbito nacional, seja no âmbito regional, independentemente do porte do município, representam a menor porção de profissionais.

No que se refere a escolaridade, a Tabela 9 revela um aumento no número de profissionais de nível médio que, em 2011, eram 37,3%, nacionalmente e, em 2018, alcançou 45,0%, se aproximando dos trabalhadores de nível superior. Apesar desse dado geral, é importante destacar que as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, em municípios de todos os portes, são compostas por maior número de profissionais de nível superior, em relação aos demais níveis de escolaridade. Novamente, a região Nordeste, com maior porcentagem de trabalhadores sem vínculo permanente, também é a região onde estão localizados os maiores percentuais de trabalhadores de nível médio, seja nos portes pequeno I (53,0%), pequeno II (54,4%), seja em municípios de portes médio, grandes e metrópoles (44,7%). Considerando que a Nordeste é a região com o maior número de trabalhadores, a grande quantidade de profissionais com nível médio e sem vínculo impacta diretamente nos valores nacionais.

A respeito das equipes, a Tabela 9 demonstra um aumento de mais de 20% entre os equipamentos que possuem equipe de referência acima da indicada pela NOB-RH/SUAS, uma vez que em 2011 esse percentual era de 60,2% e, em 2018, alcançou a marca de 82,6%. Na maioria das regiões e porte, o total é de cerca de 80%, sendo que o menor índice é observado nos municípios de pequeno porte I da região Sul, na qual 55,1% dos

CRAS possuem equipe acima do tamanho previsto pela normativa, enquanto 31,9% declara equipe inferior ao mínimo esperado. Esse resultado da região Sul é o pior entre todas as regiões e portes.

O último indicador utilizado para a análise da capacidade burocrática do SUAS em 2018, que não era abordado no Censo SUAS em 2011, refere-se à capacitação. Considerando as informações prestadas pelos gestores municipais, a maioria dos trabalhadores da assistência social participam com frequência de atividades de capacitação. O total nacional é de 90,8% de equipamentos que confirmam garantir educação permanente aos seus trabalhadores, sendo que os piores resultados de participação em atividades de capacitação podem ser observados nos municípios de menor porte, em especial pequeno I, nas regiões Centro-Oeste (19,7%), Norte (19,4%) e Sudeste (16,0%).

Considerando que a análise da capacidade burocrática da assistência social neste capítulo encontra-se desagregada por equipamento, dada as diferenças de exigências normativas postas a cada um, a Tabela 10 apresenta dados dos indicadores sobre os trabalhadores e equipe de referência dos CREAS, ano base 2011.

Tabela 10: Trabalhadores, por vínculo e escolaridade, e equipes de referência, por tamanho, dos CREAS, por região e nível de gestão do município (2011) (%)

Região	Nível de gestão	Trabalhadores									Equipes				
		Vínculo				Escolaridade					Tamanho				
		Estatutário	CLT	Não permanente	Comissionado	Superior	Médio	Fundamental	Total (N)	Total	Acima	Equivalente	Abaixo	Total (N)	Total
Nordeste	Inicial e básica	15,7	4,4	72,2	7,7	62,1	30,1	7,8	4481	24,5	22,9	12,3	64,7	729	34,6
	Plena	20,2	3,0	74,0	2,8	54,4	33,8	11,8	1661	9,1	40,0	11,4	48,6	105	5,0
Sudeste	Inicial e básica	29,7	12,5	48,4	9,4	66,5	25,7	7,7	2669	14,6	34,0	12,5	53,5	344	16,3
	Plena	30,9	14,4	49,8	4,9	67,0	25,0	8,0	3384	18,5	49,5	6,1	44,3	212	10,1
Sul	Inicial e básica	48,0	9,3	33,2	9,5	68,3	24,8	6,9	1344	7,4	27,9	7,9	64,2	215	10,2
	Plena	58,0	8,6	29,8	3,6	66,4	25,6	8,0	1572	8,6	50,5	7,9	41,6	101	4,8
Norte	Inicial e básica	33,3	4,7	52,5	9,4	56,9	32,3	10,8	1188	6,5	31,0	14,6	54,4	171	8,1
	Plena	42,1	0,9	47,5	9,4	61,3	31,1	7,5	318	1,7	71,4	0,0	28,6	14	0,7
Centro-Oeste	Inicial e básica	29,8	3,1	48,2	18,8	64,7	26,7	8,6	798	4,4	14,8	11,4	73,8	149	7,1
	Plena	48,8	3,4	37,5	10,2	61,9	28,8	9,3	850	4,7	34,8	7,2	58,0	69	3,2
<b>Brasil (N, %)</b>		<b>30,8</b>	<b>7,9</b>	<b>53,8</b>	<b>7,5</b>	<b>63,5</b>	<b>28,0</b>	<b>8,5</b>	<b>18265</b>	<b>100</b>	<b>30,9</b>	<b>10,9</b>	<b>58,2</b>	<b>2109</b>	<b>100</b>

Fonte: Censo SUAS 2011. Disponível em: < <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo/>>. Acesso em janeiro, 2020.

Segundo dados dispostos na Tabela 10, em 2011 os 2.109 CREAS brasileiros que responderam o Censo SUAS informaram que 18.265 profissionais trabalhavam nesses equipamentos. Destes, a maioria (53,8%) não possuía vínculo de trabalho estável. Enquanto os servidores estatutários representavam 30,8% do total, os celetistas e comissionados juntos somavam 15,4%. A análise da distribuição territorial, por vínculo, expõe algumas desigualdades. A primeira, é que em todas as regiões, as gestões inicial e plena possuem menos servidores estatutários em comparação com a gestão plena. A segunda é que, enquanto as taxas de estatutários na região Sul eram de 48,0% (gestão inicial e básica) e 58% (gestão plena), na região Nordeste esses mesmos níveis de gestão representavam 15,7% e 20,2% de estatutários, respectivamente.

No entanto, ao considerar os níveis de escolaridade, os trabalhadores do CREAS, certamente em virtude das situações de violações de direitos atendidas nesse nível de proteção social, nacionalmente correspondiam a 63,5% de profissionais com nível superior e, essa escolaridade prevalecia em todas as regiões e níveis de gestão. Da mesma forma, em todas as regiões e gestão os profissionais de nível médio superavam os de nível fundamental.

Em relação ao tamanho das equipes de referências dos CREAS em 2011, 58,2% dos equipamentos de proteção social especial informaram ser constituídos por equipes reduzidas, com quantitativo de profissionais abaixo da definição normativa da NOB-RH/SUAS. Os piores cenários podem ser observados nas gestões inicial e básica, em todas as regiões, pois nesse caso os valores percentuais de equipe mínima são superiores a 50% dos equipamentos, alcançando 73,8% dos CREAS desse nível de gestão na região Centro-Oeste. Ainda nesse aspecto, os melhores percentuais estavam localizados nas regiões Norte e Sul, na gestão plena, com 71,4% e 50,5% de CREAS com equipes de referência quantitativamente superior ao disposto na NOB-RH/SUAS, respectivamente.

Para dar sequência a análise comparativa, a Tabela 11, abaixo, apresenta os percentuais da capacidade burocrática instalada nos CREAS, mas para o ano de 2018.

Tabela 11: Trabalhadores, por vínculo e escolaridade, e equipes de referência, por tamanho e capacitação, dos CREAS, por região e nível de gestão (2018) (%)

Região	Nível de gestão	Trabalhadores									Equipes						
		Vínculo				Escolaridade					Tamanho			Capacitação			
		Estatutário	CLT	Não permanente	Comissionado	Superior	Médio	Fundamental	Total (N)	Total	Acima	Equivalente	Abaixo	Frequente	Infrequente	Total (N)	Total
Nordeste	Inicial e básica	22,6	3,3	63,1	11,0	64,4	27,6	8,1	5190	21,6	27,2	14,4	58,4	91,9	8,1	805	30,2
	Plena	29,6	3,0	59,1	8,3	64,3	29,0	6,7	3087	12,9	42,1	10,4	47,5	97,7	2,3	221	8,3
Sudeste	Inicial e básica	41,6	14,9	32,2	11,3	69,5	23,7	6,8	2583	10,8	30,7	16,1	53,2	93,6	6,4	391	14,7
	Plena	48,0	10,5	36,5	5,0	71,5	22,3	6,2	5166	21,5	53,4	8,5	38,2	97,7	2,3	343	12,9
Sul	Inicial e básica	60,7	9,4	19,5	10,3	71,3	22,4	6,3	1541	6,4	20,1	8,9	71,0	95,2	4,8	269	10,1
	Plena	73,8	3,7	19,4	3,1	71,0	22,7	6,3	2286	9,5	56,2	6,8	37,0	97,3	2,7	146	5,5
Norte	Inicial e básica	32,6	3,5	51,4	12,5	56,5	31,5	11,9	1173	4,9	35,0	13,0	52,0	85,9	14,1	177	6,6
	Plena	46,3	0,7	44,4	8,6	61,2	29,6	9,1	1076	4,5	48,1	7,8	44,2	97,4	2,6	77	2,9
Centro-Oeste	Inicial e básica	50,0	2,6	28,7	18,8	67,6	24,1	8,3	1050	4,4	21,2	11,7	67,0	91,6	8,4	179	6,7
	Plena	47,3	2,2	34,5	16,0	63,1	29,9	7,0	823	3,4	51,8	3,6	44,6	94,6	5,4	56	2,1
<b>Brasil (N, %)</b>		<b>42,0</b>	<b>6,3</b>	<b>42,7</b>	<b>9,0</b>	<b>67,1</b>	<b>25,6</b>	<b>7,3</b>	<b>23975</b>	<b>100</b>	<b>34,4</b>	<b>11,9</b>	<b>53,7</b>	<b>93,8</b>	<b>6,2</b>	<b>2664</b>	<b>100</b>

Fonte: Censo SUAS 2018. Disponível em: < <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo/>>. Acesso em janeiro, 2020.

A Tabela 11 indica um crescimento de 31% no tamanho do corpo burocrático envolvido na implementação da proteção social especial da política de assistência social no Brasil, ao registrar 23.975 trabalhadores, e de 26% na quantidade de equipamentos, representando 2.664 CREAS, em 2018. A respeito do vínculo de trabalho observa-se um aumento superior a 10% em relação a 2011, uma vez que, conforme a Tabela 10, em 2011 30,8% eram estatutários e, em 2018, esse percentual atinge 42,0%, movimento contrário pode ser observado em relação aos profissionais com vínculos não permanentes, que passaram de 53,8% em 2011 para 42,7% em 2018. Entre as regiões, a Sul lidera, com 60,7% e 73,8% de estatutários para as gestões inicial /básica e plena, seguida da Centro-Oeste com 50,0% e 47,3%, respectivamente. A Nordeste, por sua vez, é a região com menores percentuais de estatutários, independentemente do nível de gestão (22,6% e 29,6%), e maiores valores de trabalhadores não permanente (63,1% e 59,1%), para as gestões inicial/básica e plena.

Em relação ao nível de escolaridade, a Tabela 11 evidencia a manutenção do perfil observado em 2011, uma vez que nos CREAS, em 2018, o percentual de profissionais com nível superior permanece o mais significativo, no geral (67,1%), assim como em todas as regiões e níveis de gestão. O quesito escolaridade apresenta pouca variação percentual considerando uma análise territorial.

Quando se trata das equipes, de acordo com a Tabela 11, os dois indicadores – tamanho da equipe de referência e capacitação – seguem o perfil apresentado em 2011, qual seja: em 2018 a maior parte dos CREAS (53,7%) permanecem com uma equipe quantitativamente inferior ao preconizado na NOB-RH/SUAS. Regionalmente, o pior desempenho é observado na gestão inicial e básica da região Sul, que registra 71,0% de equipamentos com equipes menores. No entanto, os CREAS dessa mesma região, porém de gestão plena, registram o melhor percentual em termos de equipe ampliada, correspondendo a 56,2% do total. Em termos de capacitação, 93,8% dos CREAS afirmaram que seus profissionais acessam eventos de capacitação com regularidade, sendo os melhores percentuais observados nas gestões plenas, em todas as regiões.

As Tabelas 12 e 13 permitem avaliar a evolução da capacidade técnico-administrativa, entre os anos de 2011 e 2018, nos CRAS e CREAS, com foco nos valores preconizados pela normatização do SUAS (vínculo de trabalho estatutário e escolaridade de nível superior dos trabalhadores e equipes em tamanho equivalente ao estabelecido pela NOB-RH/SUAS), ao apresentar a diferença percentual, entre esses dois, nesses valores.

Tabela 12: Variação nos indicadores da habilidade técnico-administrativa dos CRAS (2011 e 2018) (%)

Região	Porte do município	Trabalhadores			Equipes	
		Vínculo	Escolaridade	Total	Tamanho	Total
		Estatutário	Superior		Equivalente	
Nordeste	Pequeno I	-4,2	-10,7	3,6	-16,0	-1,2
	Pequeno II	-3,0	-8,9	2,7	-11,6	-0,3
	Médio, Grande e Metrópole	-0,9	-2,3	1,4	-5,0	0,8
Sudeste	Pequeno I	4,5	-3,4	-0,7	-13,5	0,1
	Pequeno II	6,1	-3,0	0	-4,4	0,1
	Médio, Grande e Metrópole	7,1	1,2	-3,7	0,3	1,4
Sul	Pequeno I	4,5	-2,0	-1,5	-6,8	-0,3
	Pequeno II	7,0	-1,6	-0,3	-3,9	0
	Médio, Grande e Metrópole	10,5	3,1	-1,8	-1,6	0,2
Norte	Pequeno I	-5,5	-9,1	0,8	-14,9	-0,1
	Pequeno II	-5,1	-0,6	0,3	-6,6	-0,1
	Médio, Grande e Metrópole	-1,5	-2,2	0,3	-6,9	0,1
Centro-Oeste	Pequeno I	2,3	-3,0	-0,3	-13,8	-0,5
	Pequeno II	0,6	0,5	0	-9,2	-0,1
	Médio, Grande e Metrópole	-4,2	8,0	-0,8	-4,5	0
<b>Brasil</b>		<b>18,2</b>	<b>-34,0</b>	<b>43,0</b>	<b>-118,4</b>	<b>10,6</b>

Fonte: Censo SUAS 2011 e 2018. Disponível em: < <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/portal-censo/> >. Acesso em janeiro, 2020.

A Tabela 12 revela que, no geral, os valores dos indicadores vínculo e escolaridade dos trabalhadores, e tamanho das equipes, preconizados pela normatização, tiveram evolução positiva entre os anos de 2011 e 2018, nos CRAS: o número de trabalhadores cresceu 43,0%, e o de equipes, 10,6%. No entanto, algumas especificidades merecem destaque. Em primeiro lugar, a variação nacional negativa em relação ao tamanho da equipe equivalente ao recomendado na normatização (-118,4%), direção observada em quase todas as regiões e portes, reflete uma queda no número de equipamentos que informaram manter o tamanho da equipe de referência em conformidade com a NOB-RH/SUAS, mas, no caso dos CRAS, essa redução do número de equipes consideradas equivalentes à norma ocorreu no sentido de aumento das equipes com tamanho superior ao equivalente,

conforme as Tabelas 8 e 9 revelaram, uma vez que, em 2011, nacionalmente, 60,2 % dos CRAS tinham equipe em tamanho superior e, em 2018, esse montante saltou para 82,6%. Situação inversa pode ser observada em relação ao indicador de escolaridade que, nacionalmente, apresenta uma redução percentual de -34,0%, sendo mais expressiva nos municípios de pequeno porte I da região Nordeste (-10,7%). Porém, essa variação retrata uma diminuição nacional no número de profissionais de nível superior lotados nos CRAS, entre 2011 (49,9%) e 2018 (45,8%), conforme as Tabelas 8 e 9 anteciparam. O indicador do vínculo de trabalho é o único que isoladamente aponta uma variação positiva (18,2%), embora a região Norte, em todos os tipos de porte, tenha apresentado redução percentual desse quesito entre os anos analisados.

A Tabela 13, por sua vez, apresenta uma análise comparativa da variação dos mesmos valores nos referidos indicadores, semelhante à tabela anterior, porém em referência aos equipamentos CREAS, também nos anos de 2011 e 2018.

Tabela 13: Variação nos indicadores da habilidade técnico-administrativa dos CREAS (2011 e 2018) (%)

Região	Nível de gestão	Trabalhadores			Equipes	
		Vínculo	Escolaridade	Total	Tamanho	Total
		Estatutário	Superior		Equivalente	
<b>Nordeste</b>	Inicial e básica	6,9	2,3	-2,9	4,3	-4,4
	Plena	9,4	9,9	3,8	2,1	3,3
<b>Sudeste</b>	Inicial e básica	11,9	3,0	-3,8	-3,3	-1,6
	Plena	17,1	4,5	3,0	3,9	2,8
<b>Sul</b>	Inicial e básica	12,7	3,0	-1,0	-7,8	-0,1
	Plena	15,8	4,6	0,9	5,7	0,7
<b>Norte</b>	Inicial e básica	-0,7	-0,4	-1,6	4	-1,5
	Plena	4,2	-0,1	2,8	-23,3	2,2
<b>Centro-Oeste</b>	Inicial e básica	20,2	2,9	0	6,4	-0,4
	Plena	-1,5	1,2	-1,3	17	-1,1
<b>Brasil</b>		<b>96,0</b>	<b>30,9</b>	<b>23,8</b>	<b>9,0</b>	<b>20,8</b>

Fonte: Censo SUAS 2011 e 2018. Disponível em: < <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/portal-censo/>>. Acesso em janeiro, 2020.

A análise dos dados da Tabela 13 revela, em primeiro lugar, uma evolução positiva no número de trabalhadores lotados nos CREAS, em nível de Brasil, de 23,8% e, no número de equipes, 20,8%. Em segundo lugar, em relação aos quesitos preconizados pela normatização, verifica-se evolução também positiva nos três indicadores: no que se refere ao número de trabalhadores com vínculo estatutário, observa-se aumento de 96%, também em nível de Brasil, com destaque para a gestão inicial e básica da região Centro-Oeste e gestão plena, das regiões Sudeste e Sul. Em relação à escolaridade, apesar da variação positiva em nível de Brasil (30,9%), a região Norte foi a única que apresentou uma variação negativa para ambos os tipos de gestão, apesar de pouco expressiva (-0,4% e -0,1%). Nessa mesma região, verifica-se variação negativa também no número de equipes de referência equivalente ao estabelecido na normatização (-23,3%), denotando à ausência de CREAS que tenham declarado manter equipe equivalente à quantidade prevista na NOB-RH/SUAS em 2011 e, principalmente, dada a redução nas equipes que superavam o limite normatizado, de 71,4%, em 2011, para 48,1%, em 2018, nos municípios de gestão plena. Por outro lado, as regiões Centro-Oeste e Nordeste apresentaram variação positiva no número de equipes de referência equivalente ao estabelecido pela normatização, em todos os tipos de gestão.

Analisada a evolução temporal e a distribuição territorial da dimensão técnico-administrativa da capacidade burocrática dos CRAS e CREAS, resta analisar a evolução da dimensão política dessa mesma capacidade estatal. A Tabela 14 apresenta os valores positivos dos indicadores da habilidade política das burocracias disponíveis nos CRAS, organizados por região e porte dos municípios, em 2011 e 2018, e a variação nesses indicadores entre esses dois anos.

Tabela 14: Articulação entre a burocracia dos CRAS e a rede socioassistencial, demais políticas sociais e os sistemas de justiça e de garantia de direitos, por região e porte dos municípios (2011, 2018) e variação entre esses dois anos (%)

Região	Porte	2011				2018				Variação 2011-2018			
		Rede socio-assistencial	Demais políticas sociais	Sistemas justiça e garantia de direitos	Total (N)	Rede socio-assistencial	Demais políticas sociais	Sistemas justiça e garantia de direitos	Total (N)	Rede socio-assistencial	Demais políticas sociais	Sistemas justiça e garantia de direitos	Total (N)
Nordeste	Pequeno I	100	100	100	1232	90,7	99,3	99,8	1.275	-9,3	-0,7	-0,2	3,4
	Pequeno II	100	100	100	585	99,7	99,5	99,4	631	-0,3	-0,5	-0,6	7,3
	Médio, Grande e Metrópole	100	100	100	627	99,9	99,5	99,5	765	-0,1	-0,5	-0,5	18,0
Sudeste	Pequeno I	100	100	99,9	1064	89,0	99,1	99,7	1.194	-11,0	-0,9	-0,2	10,9
	Pequeno II	100	100	100	372	99,5	100	99,3	426	-0,5	0	-0,7	13,1
	Médio, Grande e Metrópole	100	100	100	1030	99,7	99,8	99,8	1.270	-0,3	-0,2	-0,2	18,9
Sul	Pequeno I	100	100	100	853	85,5	99,7	99,4	924	-14,5	-0,3	-0,6	7,7
	Pequeno II	100	100	100	160	98,3	99,4	99,4	178	-1,7	-0,6	-0,6	10,1
	Médio, Grande e Metrópole	100	100	100	381	99,8	99,5	99,5	439	-0,2	-0,5	-0,5	13,2
Norte	Pequeno I	100	100	100	259	84,1	97,9	98,9	283	-15,9	-2,1	-1,1	8,5
	Pequeno II	100	100	100	122	98,4	99,2	100	129	-1,6	-0,8	0	5,4
	Médio, Grande e Metrópole	100	100	100	192	98,6	98,6	99,5	222	-1,4	-1,4	-0,5	13,5
Centro-Oeste	Pequeno I	100	100	100	363	89,6	98,6	99,5	365	-10,4	-1,4	-0,5	0,5
	Pequeno II	100	100	100	87	98,9	100,0	100,0	88	-1,1	0	0	1,1
	Médio, Grande e Metrópole	100	100	100	148	99,4	98,2	100,0	171	-0,6	-1,8	0	13,5
<b>Brasil</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>99,9</b>	<b>7475</b>	<b>94,2</b>	<b>97,7</b>	<b>99,4</b>	<b>8360</b>	<b>-5,8</b>	<b>0,4</b>	<b>-2,3</b>	<b>10,6</b>

Fonte: Censo SUAS 2011 e 2018. Disponível em: < <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/portal-censo/>>. Acesso em janeiro, 2020

Os dados referentes à articulação intersetorial realizada pelos CRAS, nos anos 2011 e 2018, evidenciam que, em todas as regiões e portes populacionais, independentemente da configuração da rede a ser acionada, houve uma redução dessa habilidade política, traduzida, em termos percentuais, em valores negativos para a rede socioassistencial (-5,8%) e para os órgãos do sistema de justiça e garantia de direitos (-2,3%), e um leve crescimento quando considerada a articulação com as políticas de saúde e educação (0,4%). Portanto, o aumento no número de equipamentos, de 7.475 CRAS em 2011 para 8.360, em 2018, correspondente a 10,6%, não foi acompanhado do trabalho intenso de articulação intersetorial que era realizado pelos serviços de proteção social básica no primeiro ano analisado.

Quando analisada apenas a articulação dentro do próprio sistema federativo da assistência social, em todas as regiões e portes de municípios, verifica-se variação negativa, principalmente nos municípios de porte pequeno I, independentemente da região, oscilando de -9,3% (Nordeste) a -15,9% (Norte). Os percentuais referentes às demais redes apresentadas na Tabela 14 apontam uma retração da articulação intersetorial menos expressiva, em torno de -0,5%.

As informações relativas às articulações feitas pela burocracia dos CREAS são apresentadas na Tabela 15, que segue abaixo, no mesmo formato das informações relativas aos CRAS.

Tabela 15: Articulação entre a burocracia dos CREAS e a rede socioassistencial, demais políticas sociais e os sistemas de justiça e de garantia de direitos, por região e nível de gestão (2011, 2018) e variação entre esses dois anos (%)

Região	Nível de gestão	2011				2018				Variação 2011-2018			
		Rede socio-assistencial	Demais políticas sociais	Sistemas de justiça e de garantia de direitos	Total (N)	Rede socio-assistencial	Demais políticas sociais	Sistemas de justiça e de garantia de direitos	Total (N)	Rede socio-assistencial	Demais políticas sociais	Sistemas de justiça e de garantia de direitos	Total
Nordeste	Inicial e básica	99,3	97,9	98,4	729	99	97,4	88,4	805	-0,3	-0,5	-10,0	9,4
	Plena	100	100	100	105	99,5	98,6	96,4	221	-0,5	-1,4	-3,6	52,5
Sudeste	Inicial e básica	99,7	98,5	99,4	344	100	97,7	91,6	391	0,3	-0,8	-7,8	12,0
	Plena	99,5	99,1	100	212	99,4	98,0	95,6	343	-0,1	-1,1	-4,4	38,2
Sul	Inicial e básica	98,6	98,6	99,1	215	100	97,8	90,3	269	1,4	-0,8	-8,8	20,1
	Plena	99,9	100	99	101	100	98,6	93,2	146	0,1	-1,4	-5,8	30,8
Norte	Inicial e básica	100	98,2	99,4	171	100	92,1	91,0	177	0	-6,1	-8,4	3,4
	Plena	100	100	100	14	100	96,1	96,1	77	0	-3,9	-3,9	81,8
Centro-oeste	Inicial e básica	100	95,3	96,6	149	100	96,6	92,2	179	0	1,3	-4,4	16,8
	Plena	100	98,6	96,4	69	100	100	96,4	56	0	1,4	-3,6	-23,2
	<b>Brasil</b>	<b>99,5</b>	<b>98,3</b>	<b>98,9</b>	<b>2109</b>	<b>99,6</b>	<b>97,3</b>	<b>91,7</b>	<b>2664</b>	<b>0,1</b>	<b>-1</b>	<b>-7,2</b>	<b>20,8</b>

Fonte: Censo SUAS 2011 e 2018. Disponível em: < <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/portal-censo/>>. Acesso em janeiro, 2020.

No caso dos CREAS, a Tabela 15 apresenta um panorama um pouco distinto do observado entre os CRAS, pois em relação à articulação com a rede socioassistencial (0,1%) e demais políticas públicas (-1,0%) houve pouca variação no período em questão. Diferentemente dos CRAS que, em 2011, registraram articulação em praticamente todas as regiões e portes e, em 2018, houve uma redução, no caso dos CREAS manteve-se, no período, certa regularidade.

No entanto, destaca-se a queda de -7,2% na articulação envolvendo o sistema de justiça e garantia de direitos, que abarcam as instituições com as quais as normativas do SUAS apontam para a importância da articulação constante com as burocracias da proteção social especial, considerando as situações de violação de direitos com as quais os serviços socioassistenciais desse nível de proteção social lidam com mais frequência. A variação percentual negativa em relação a essa rede específica ocorre em todas as regiões e níveis de gestão, variando de -3,6% (Centro-Oeste e Nordeste, gestão plena) a -10% (Nordeste, gestão inicial e básica). Inclusive, as principais quedas na articulação intersetorial dos CREAS com o sistema de justiça e garantia de direitos, entre os dois anos, pode ser observada nos níveis de gestão inicial e básica.

Com base nessas informações sobre a capacidade burocrática do SUAS, a próxima subseção visa analisar a influência dessas variáveis na execução de serviços socioassistenciais.

#### *4.3.2 Análise de regressão logística aplicada à capacidade burocrática do SUAS*

No intuito de analisar a influência da capacidade burocrática, nas dimensões técnico-administrativa e política, sobre a oferta de serviços socioassistenciais, considerou-se o trabalho social com famílias – TSF, desenvolvido em dois serviços socioassistenciais, como a variável dependente. Os serviços incluídos nesta análise são o PAIF e o PAEFI que, conforme mencionado no segundo capítulo, constituem-se nos serviços de execução obrigatória pelos CRAS e CREAS e, desde 2011<sup>9</sup>, possuem previsão legal.

---

<sup>9</sup> Lei nº 12.435 de 06 de julho de 2011.

O PAIF corresponde ao principal serviço de proteção social básica do SUAS. É destinado às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, prioritariamente aquelas beneficiárias dos programas de transferência de renda, sendo que o acompanhamento sociofamiliar possui uma clara perspectiva protetiva, proativa e preventiva. A partir da compreensão dos fenômenos multicausais que geram a desproteção social, o PAIF traduz a presença estatal nos territórios com maior índice de pobreza e vulnerabilidade social e, por meio de intervenções próprias desse campo de política, mas também com intensa articulação de rede e territorial, busca afiançar as seguranças de acolhida, de convívio familiar e comunitário e de desenvolvimento da autonomia, além de promover o acesso a direitos, com o objetivo de evitar o agravamento das situações de risco pessoal e social que podem culminar na ruptura dos vínculos familiares e comunitários. Portanto, a estratégia de fortalecimento da função protetiva das famílias, considerando suas particularidades, limites e potencialidades, se constitui no principal objetivo do trabalho social a ser desenvolvido pelos profissionais desse serviço.

O PAEFI, por sua vez, é assumido como o serviço essencial da proteção social especial do SUAS, destinado à oferta de apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos por ocorrência de violência (física, psicológica, sexual), negligência, abandono, fenômenos sociais (exploração do trabalho infantil, exploração sexual, situação de rua), além de outras circunstâncias, como, por exemplo, práticas delituosas (tráfico de pessoas, racismo, etc), bem como formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões. Embora a violação de direitos, principalmente intrafamiliar, configure como uma situação de fragilidade das relações de afeto e proteção, o trabalho social realizado por esse serviço também é destinado ao fortalecimento dos vínculos familiares, como meio de evitar agravos, sobretudo a ruptura desses vínculos. Assim, ao PAEFI também cabe promover as seguranças de convívio familiar, comunitária e social, bem como de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e comunitária.

Em relação ao serviço PAIF, algumas atividades são consideradas essenciais, de acordo com o questionário do Censo SUAS. São elas: (1) acolhida particularizada; (2) acompanhamento de famílias; (3) atendimento particularizado de famílias ou indivíduos; (4) visitas domiciliares; (5) encaminhamento de famílias ou indivíduos para a rede de serviço socioassistencial; (6) encaminhamento de famílias ou indivíduos para outras políticas públicas; (7) encaminhamento para obtenção de benefícios eventuais; (8)

encaminhamento para inserção/atualização de famílias no Cadastro Único; (9) acolhida em grupo; (10) grupo/oficina com famílias; (11) palestras; (12) campanhas ou eventos comunitários.

No caso da proteção social especial, um número maior de atividades é requerido para a execução do PAEFI. Assim, o trabalho social com famílias nesse serviço compreende: (1) acolhida particularizada; (2) acompanhamento individual/familiar; (3) acompanhamento dos encaminhamentos realizados; (4) orientação/acompanhamento para inserção no BPC; (5) orientação jurídico-social; (6) encaminhamento para o CRAS; (7) encaminhamento de famílias ou indivíduos para a rede de serviço socioassistencial; (8) apoio para obtenção de documentação pessoal; (9) encaminhamento para serviços da rede de saúde; (10) encaminhamento de famílias ou indivíduos para outras políticas públicas; (11) encaminhamento para o conselho tutelar; (12) encaminhamento para órgãos de defesa e responsabilização; (13) encaminhamento para obtenção de benefícios eventuais; (14) encaminhamento para inserção/atualização de famílias no Cadastro Único; (15) grupo/oficina com famílias ou indivíduos; (16) ações de mobilização e sensibilização; (17) palestras.

A partir disso, tomou-se como critério de realização de um TSF abrangente às situações nas quais os municípios afirmaram positivamente a realização de todas as atividades relacionadas ao trabalho social específico de cada serviço. Por outro lado, diante de uma ou mais respostas negativas, associou-se o respectivo equipamento à realização de um TSF restrito. A escolha por atribuir o TSF abrangente somente à afirmação de realização de todas as ações descritas no Censo SUAS deve-se ao baixo rigor para alcançar tal feito – afinal, não há exigências de frequência ou quantidade, apenas de se ter realizado, no período de um ano, as atividades elencadas no questionário.

Com efeito, considerando a variável dependente binária (TSF abrangente = 1 e TSF restrito = 0), optou-se pela utilização do modelo de regressão logística (também chamado logit ou logito), adequado a esse tipo de variável resposta (AGRESTI, 2002). Por meio dessa abordagem, é possível estimar a razão de chances<sup>10</sup> associada à ocorrência de determinado evento, face um conjunto de variáveis explicativas. Para este estudo, considera-se os componentes da capacidade burocrática, nas dimensões técnico-

---

<sup>10</sup> Na estatística, chance é um conceito diferente de probabilidade. Chance é uma razão de probabilidade, corresponde a divisão entre a probabilidade de um evento ocorrer e a probabilidade do evento não ocorrer.

administrativa (nível de escolaridade, vínculo de trabalho<sup>11</sup> e capacitação permanente) e política (articulação intersetorial), como os fatores de interesse. No entanto, dado o reconhecimento da influência de outros elementos, como a macrorregião e o porte populacional, sobre a variável dependente, esses foram incluídos no modelo, para evitar vieses de variável omitida. Assim, as interpretações concentram-se nos quatro fatores explicativos principais, mantendo os demais constantes.

A Tabela 16 apresenta os resultados da regressão logística referente à realização do TSF abrangente, dos serviços PAIF e PAEFI, dos CRAS e CREAS, respectivamente, no ano de 2018.

---

<sup>11</sup> A variável “vínculo não permanente” não foi incluída no modelo de regressão por ser perfeitamente colinear com o conjunto das variáveis referente ao vínculo e escolaridade, apesar desse grupo representar um percentual não negligenciável das equipes dos CREAS e CRAS, correspondendo a 42,7% e 53,1% do total nacional, respectivamente. Desse modo, sua análise ficará restrita à comparação evolutiva da distribuição territorial da capacidade burocrática instalada no SUAS, apresentada na subseção 4.3.1.

Tabela 16: Resultados da regressão logística para o TSF abrangente nos serviços PAIF e PAEFI, 2018

Variáveis	Razão de chance	
	Modelo 1 – PAIF	Modelo 2 – PAEFI
Intercepto	3.230*** (0.088)	0.532*** (0.109)
Nordeste	Ref.	Ref.
Sul	0.400*** (0.085)	0.575*** (0.136)
Centro-Oeste	0.541*** (0.109)	0.726* (0.157)
Norte	0.702** (0.110)	0.712* (0.149)
Sudeste	0.464*** (0.072)	0.631*** (0.110)
Porte Pequeno I	Ref.	Ref.
Porte Pequeno II	0.746*** (0.074)	1.273* (0.103)
Porte Médio	0.783** (0.091)	1.225 (0.146)
Porte Grande	0.680*** (0.072)	1.175 (0.176)
Porte Metrópole	0.419*** (0.113)	0.866 (0.232)
Art. rede socioassistencial	Ref.	Ref.
Ausência de art. rede socioassistencial	0.636*** (0.103)	0.268 (1.111)
Art. políticas sociais	Ref.	Ref.
Ausência de art. políticas sociais	0.743 (0.324)	0.263 (1.071)
Art. com sistema de justiça e de garantia de direitos	Ref.	Ref.
Ausência de art. com sistema de justiça e de garantia de direitos	0.710 (0.391)	0.640 (0.353)
Capacita�o frequente	Ref.	Ref.
Capacita�o infrequente	0.632*** (0.082)	0.589** (0.183)
Nível fundamental	1.058** (0.019)	1.019 (0.045)
Nível médio	1.013 (0.007)	1.079*** (0.023)
Nível superior	1.095*** (0.012)	1.095*** (0.018)
Servidores estatutários	0.972*** (0.009)	0.924*** (0.014)
Empregados públicos (CLT)	0.989 (0.014)	0.928** (0.024)
Trabalhadores comissionados	1.008 (0.014)	1.063 (0.034)
Número de observa�es	8,360	2,664
Log-likelihood	-4,801.112	-1,723.334
AIC	9,640.224	3,484.668

Fonte: Censo SUAS 2018.

Nota: \*p < .05; \*\*p < .01; \*\*\*p < .001

No que diz respeito à habilidade técnico-administrativa, observa-se que a chance do desenvolvimento de um TSF abrangente pelo PAIF ou PAEFI é maior diante da oferta frequente de capacitação. De acordo com os coeficientes apontados na Tabela 18, que são estatisticamente significantes, os equipamentos CRAS ou CREAS sem capacitação frequente exibem chance de TSF abrangente aproximadamente 40% inferior às chances desses mesmos equipamentos de ofertarem um TSF abrangente quando é garantido capacitação frequente.

Quanto à variável escolaridade, o nível superior é o que apresenta a maior razão de chances em relação à oferta de um TSF abrangente, seja no âmbito da proteção social básica ou especial, dados coeficientes estatisticamente significantes a 1%. Nesse caso, o aumento de um funcionário com nível superior associa-se com uma elevação de 9,5% na chance de realização de um TSF abrangente, mantido tudo o mais constante.

Por outro lado, em relação ao vínculo de trabalho, embora a maior chance de realização de um TSF abrangente, no PAIF ou no PAEFI, seja associada, pelos modelos de regressão, ao cargo comissionado, dada a ausência de significância estatística não é possível reportar os coeficientes enquanto achados. No entanto, no que diz respeito ao vínculo estatutário, os coeficientes com significância estatística a 1% sugerem uma menor razão de chances em relação à oferta de um TSF abrangente.

Em relação à habilidade política, somente a variável referente à articulação com a rede socioassistencial, no âmbito do PAIF, retornou significância estatística a 1% e indicou que equipamentos da proteção social básica sem articulação com essa rede exibem chance de TSF abrangente aproximadamente 36% inferior às chances desses mesmos equipamentos de ofertarem um TSF abrangente quando há articulação com a rede socioassistencial. Os demais coeficientes não apresentam significância estatística, de modo que não podem ser assumidos para análise, mas é importante registrar que, de acordo com a regressão logística, seja no PAIF, seja no PAEFI, a chance de oferta de TSF abrangente em equipamentos sem articulação é aproximadamente 26% a 74% inferior às chances desses mesmos equipamentos quando realizam articulação intersetorial.

Portanto, entre as variáveis explicativas do trabalho social com famílias realizado nos serviços selecionados da proteção social básica e especial, aquelas que demonstram maior influência para uma situação de TSF abrangente, com significância estatística, foram o acesso a capacitação frequente e o nível superior de escolaridade, sendo que a articulação

com a rede socioassistencial também apontou relevância no âmbito do PAIF. Assumindo esses fatores de interesse como definidores de um TSF abrangente e comparando com o perfil dos trabalhadores e equipamentos detalhados nas Tabelas 9, 11, 14 e 15 é de se esperar que os serviços ofertados nos CRAS e CREAS das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste tivessem desenvolvido, em 2018, um TSF abrangente, em relação às demais regiões, tendo em vista a maior presença de trabalhadores de nível superior, alto percentual de equipamentos com capacitação frequente, bem como de articulação de rede, principalmente no âmbito da proteção social básica com a rede socioassistencial.

No entanto, os coeficientes das variáveis de controle inseridas no modelo, sugerem que, considerando a variável região, as chances de equipamentos CRAS ofertarem, no âmbito do PAIF, um TSF abrangente são, em todas as regiões, menores quando comparadas ao Nordeste. As chances de CRAS das regiões Sul e Sudeste oferecerem TSF abrangente são menos da metade da chance de CRAS da região Nordeste o fazerem, *ceteris paribus*. Quando observado o TSF da proteção social especial, do mesmo modo, as chances de um CREAS ofertar, pelo serviço PAEFI, um TSF abrangente, são menores em todas as regiões em comparação à Nordeste. O pior cenário corresponde à região Sul (43% menor) e os mais próximos da região Nordeste são os das regiões Centro-Oeste e Norte (27 e 29% menor). Destaca-se que todos os coeficientes das *dummies* relativas às regiões apresentam significância estatística.

Além disso, considerando o porte populacional, os modelos de regressão logística informam que a chance do desenvolvimento de um TSF abrangente nos CRAS é maior nos municípios de pequeno porte I que em todos demais portes. CRAS localizados em metrópoles exibem chance de TSF abrangente 58% inferior às chances de CRAS sediados nos menores municípios. Esses coeficientes são estatisticamente significantes a 1%. O quadro é diferente no modelo 2 – PAEFI: apenas o coeficiente de pequeno porte II é estatisticamente significativo e indica que a chance de TSF abrangente nos CREAS de municípios desse porte são cerca de 27% superiores a essa mesma chance nos municípios de pequeno porte I.

Os apontamentos da variável de controle referente ao porte populacional encontram suporte na organização da oferta dos serviços socioassistenciais considerando as características socioterritoriais de cada porte. No entanto, o achado de TSF abrangente predominante na região Nordeste sugere associação com outros fatores, que não a capacidade burocrática em si. Do que foi discutido no escopo desta dissertação, destaca-

se a alta capacidade infraestrutural das políticas de proteção social nessa região, correspondendo a 46,5%, 37,8% e 33,5% do total nacional das infraestruturas da educação, saúde e assistência social, respectivamente; o expressivo cofinanciamento federal para os blocos das proteções (43,2% do montante nacional); a significativa presença de profissionais envolvidos na operacionalização dessa política (40.680 trabalhadores) e, embora sejam predominantemente de vínculo não permanente e nível médio, em geral, as equipes dos serviços socioassistenciais dessa região são ampliadas (acima da referência) e participam frequentemente de capacitação.

De maneira semelhante, os achados de Sátyro *et al.*, (2016), ao analisarem a implementação e gestão municipal da assistência social, por meio de indicadores relacionados ao IGDSUAS e a execução financeira, considerando principalmente os dados da região Nordeste, concluem que a implementação efetiva da política não demonstra uma relação positiva e direta com a capacidade burocrática instalada nos municípios. Os autores sugerem que o desenvolvimento social dessa região contribui para os resultados positivos em termos de implementação, a despeito das deficiências em termos de uma burocracia permanente e profissionalizada.

Segundo esses autores, o desempenho satisfatório da implementação parece se relacionar com as “demandas por proteção social do que à capacidade burocrática instalada propriamente dita, o que pode ser decorrente de um processo de represamento de demandas que precisavam ser atendidas, em razão das desigualdades socioeconômicas prevalentes” (SÁTYRO *et al.*, 2016, p. 313). Complementarmente, a capacidade financeira, da assistência social, e infraestrutural, da área social como um todo, mas sobretudo dessa política, observadas nos primeiros capítulos desta dissertação, também figuram como fatores explicativos para os achados referente à execução de um TSF abrangente no SUAS.

#### **4.4 Considerações finais**

Em vista dos argumentos apresentados no decorrer deste terceiro capítulo, percebe-se que a capacidade burocrática no campo da assistência social foi, historicamente, caracterizada por fragilidades, principalmente em relação ao vínculo e formação profissional, fato este

que tem motivado o governo federal, por meio de diferentes recursos institucionais, sejam normativos, sejam financeiros, a aprimorar tal dimensão da capacidade estatal nessa política. Dada a robustez atualmente observada nessa área, com alta capilaridade e recursos financeiros direcionados para as suas ofertas, torna-se necessário que o seu corpo burocrático também seja qualificado, tanto no que diz respeito às habilidades técnico-administrativa, quanto em relação ao trabalho de articulação intersetorial.

No entanto, os dados analisados referentes aos anos 2011 e 2018 não demonstram um aprimoramento elevado dessas habilidades, independentemente do nível de proteção social, se básico ou especial. É verdade que houve progressos, mas estes ainda não alcançam todos os componentes da capacidade analisados neste trabalho, nem entre as regiões, portes, níveis de gestão e equipamentos.

Do ponto de vista técnico-administrativo, a análise realizada indica que a ampliação no número de profissionais envolvidos na implementação dessa política, seja nos CRAS, seja nos CREAS, não foi acompanhada de outros avanços, como a composição de um corpo burocrático formado predominantemente por servidores estatutários e de nível superior, com equipes em tamanho igual ou superior ao recomendado normativamente e com a constante realização de ações de articulação de rede.

Resultados positivos são observados isoladamente, sendo que no âmbito dos CRAS os melhores indicadores se referem ao tamanho das equipes de referência, embora a maioria seja de profissionais com vínculo de trabalho não permanente, enquanto nos CREAS destacam-se os percentuais de servidores estatutários e de nível superior, mas a maior parte das equipes são reduzidas, apresentando quantitativo inferior ao mínimo estabelecido na NOB-RH/SUAS.

A análise de regressão logística estimou que variáveis da capacidade burocrática influenciam na qualidade dos serviços socioassistenciais e, portanto, corrobora a importância atribuída a tais aspectos pelas normativas da política. No entanto, isoladamente não reflete o desempenho do trabalho social realizado em todas as regiões do país. As capacidades financeira e infraestrutural, pelo menos, também podem ser consideradas como relevantes, tendo em vista a expansão dessas na região que apresenta maior coeficiente de razão de chances de realização de um TSF abrangente.

## 5 CONCLUSÃO

Face às discussões teóricas e análises empíricas abordadas ao longo desta dissertação, algumas considerações finais são apresentadas a título de síntese do debate. Os resultados deste estudo apontam para a consolidação institucional do Sistema Único de Assistência Social, no conjunto do sistema de proteção social brasileiro. Trata-se de uma ruptura na trajetória dessa política, quando comparada às primeiras intervenções públicas no campo da assistência social. O marco fundante encontra-se ancorado no texto constitucional, porém, como observado, apenas a palavra da lei não logrou mudanças imediatas na organização e oferta da política.

As consecutivas mudanças processadas ao longo da última década, principalmente, têm respaldo nos princípios constitucionais, mas requereram outros incentivos. Em primeiro lugar, o compromisso político com essa área deve ser destacado. A construção voluptuosa nessa seara, sobretudo a partir dos anos 2000, é decorrente de um contexto político propício à institucionalidade dessa política. Disto, extrai-se a primeira consideração acerca do papel relevante do projeto político no poder para o desempenho da política social.

A partir da vontade política, as diretrizes contidas na Carta Magna foram o norte para a construção de um arcabouço normativo na área, protagonizado pela União, nas duas primeiras décadas do século XXI, quando o executivo federal tomou para si a coordenação nacional da assistência social e estruturou, por meio de diversos mecanismos institucionais, as relações entre as esferas de governo, respeitando a autonomia político-administrativa e financeira de cada ente, mas buscando construir uma unidade de concepção e de implementação do SUAS.

Para tanto, como observado nos três capítulos desta dissertação, sobretudo por meio de instrumentos normativos e financeiros, mas sem perder de vista a dimensão do monitoramento e da expectativa quanto à qualidade da política e sua construção coletiva, considerando a participação de diversos atores sociais (gestores, trabalhadores, conselhos de direito, rede socioassistencial, outras políticas sociais, órgãos do sistema de justiça e, principalmente, seus usuários), o governo federal desenhou, ao menos, dois cenários que importam para a narrativa desta dissertação: induziu, com eficiência, a atuação dos governos subnacionais para os rumos esperados quanto à oferta dos bens e serviços

socioassistenciais; e, para tanto, ampliou consideravelmente as capacidades estatais em algumas dimensões, para concretizar sua consolidação. A eficiência na indução ficou comprovada mediante o aumento exponencial da capilaridade dessa política em uma década; pelo aumento do gasto social na área, por parte do governo federal, bem como por assegurar que os demais níveis de governo também nela investissem, tornando obrigatório o cofinanciamento; e, pela ampliação do corpo de profissionais envolvidos na sua operacionalização.

A esses elementos, soma-se a padronização das ofertas no campo da assistência social, por meio da construção de um escopo único. Sem desconsiderar as particularidades dos territórios e as diferenças culturais e sociodemográficas de um país de dimensão continental, a atuação do governo federal também é evidenciada na consolidação da unidade na diversidade, principalmente para garantir a observância da noção de direito e de proteção social subjacente à essa política, bem como para assegurar padrões mínimos de qualidade na prestação dos serviços.

No entanto, apesar desse esforço e dos resultados satisfatórios observados, ao menos no que tange às capacidades infraestrutural, financeira e burocrática abordadas neste estudo, o avanço das capacidades estatais instaladas na área, nas duas primeiras décadas do século XX, não é unívoco. Os capítulos evidenciaram que a capacidade infraestrutural apresentou significativo crescimento, enquanto a financeira, apesar do maior volume de recursos investidos, é dependente de fatores externos à política, como o desempenho da economia, bem como carece de maior controle sobre o gasto executado por cada ente federado, além do desequilíbrio em termos do cofinanciamento, sendo que os governos estaduais são os atores menos participativos quanto ao aspecto financeiro. A capacidade burocrática, por sua vez, apesar de também demonstrar expansão, não apresenta distribuição homogênea das habilidades políticas e técnico-administrativa no território nacional e nos diferentes níveis de gestão, sobretudo no que diz respeito ao vínculo de trabalho estatutário, ao nível de escolaridade superior e à composição da equipe acima da referência. Cada um desses indicadores teve melhor ou pior desempenho, em cada nível de proteção social, o que, conjuntamente, aponta para uma evolução menos significativa que a verificada nas capacidades infraestrutural e financeira.

Além desse desequilíbrio entre as capacidades, as macrorregiões da federação também apresentam um quadro diferenciado quanto à ampliação de cada uma delas. Desse modo,

as heterogeneidades inter e intrarregionais, que marcam o federalismo brasileiro, também impactam o avanço das capacidades estatais.

Se parte da atuação coordenadora do governo federal teve como propósito alterar os padrões de implementação da assistência social, com vistas a uma oferta mais qualificada, e que de fato promovesse a proteção social que lhe cabe, é importante avançar para análises que busquem captar as implicações das capacidades sobre a atividade executada, principal objetivo deste trabalho. A estratégia adotada nesta dissertação apontou, por meio da análise estatística, que componentes da capacidade burocrática se associam ao aumento das razões de chance do trabalho social com famílias ser tão abrangente quanto o estabelecido pelas normativas da política, mas que não somente essa dimensão da capacidade parece impactar positivamente o trabalho desenvolvido, mas outras, como a infraestrutural e financeira, que compõem o contexto requerido em uma situação de TSF abrangente, também devem ser consideradas

Ao término de um trabalho teórico e empírico como este se dedicou a ser, desponha para a autora (e, tomara, que para os leitores!), inquietações a respeito do investimento em técnicas complementares de investigação dessa relação entre capacidades estatais e oferta dos serviços socioassistenciais, na expectativa de aprimorar os resultados que são apresentados neste momento e retroalimentar a construção do saber nessa área da política e do conhecimento científico, principalmente diante de problemas não superados, como em relação à análise do cofinanciamento municipal e estadual alocado diretamente nos blocos de financiamento, e lacunas ainda não respondidas, quanto à variação da distribuição territorial das capacidades estatais no âmbito da política de assistência social.

## 6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

ABRUCIO, Fernando L.; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria C. de (Org.). *Estado, Instituições e democracia: república*. Brasília: Ipea, 2010. p. 177-212. v. 1.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, 2018. p. 25-57.

AGRESTI, Alan. *Categorical Data Analysis*. John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, 2002.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 91-110, 2004.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista brasileira de ciências sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

ARRETCHE, Marta; VASQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: \_\_\_\_\_. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 145-171.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966*. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0072.htm#:~:text=Unifica%20os%20Institutos%20de%20Aposentadoria,lhe%20%C3%A9%20conferida%20pelo%20art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0072.htm#:~:text=Unifica%20os%20Institutos%20de%20Aposentadoria,lhe%20%C3%A9%20conferida%20pelo%20art)>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 4.830, de 15 de outubro de 1942*. Estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4830.htm)>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 7.788, de 15 de agosto de 2012*. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.htm)>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/emc/emc19.htm)>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. *Lei n. 1.493, de 13 de dezembro de 1951*. Dispõe sobre o pagamento de auxílios e subvenções. Brasília, DF: Presidência da República, 1951. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1493.htm#:~:text=LEI%20No%201.493%2C%20DE,pagamenfo%20de%20aux%20C%20ADlios%20e%20subven%20C%20A7%20C%20B5es.&text=Art.&text=%20A7%201%20BA%20As%20subven%20C%20A7%20C%20B5es%20ordin%20C%20A1rias,custeio%20normal%20de%20seus%20servi%20C%20A7os.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1493.htm#:~:text=LEI%20No%201.493%2C%20DE,pagamenfo%20de%20aux%20C%20ADlios%20e%20subven%20C%20A7%20C%20B5es.&text=Art.&text=%20A7%201%20BA%20As%20subven%20C%20A7%20C%20B5es%20ordin%20C%20A1rias,custeio%20normal%20de%20seus%20servi%20C%20A7os.)>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. *Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm)>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. *Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm)>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. *Lei n. 9720, de 30 de novembro de 1998*. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9720.htm#:~:text=L9720&text=LEI%20N%20BA%209.720%2C%20DE%2030%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201998.&text=D%20C%20A1%20nova%20reda%20C%20A7%20C%20A3o%20a%20dispositivos,Social%20C%20e%20d%20C%20A1%20outras%20provid%20C%20AAncias.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9720.htm#:~:text=L9720&text=LEI%20N%20BA%209.720%2C%20DE%2030%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201998.&text=D%20C%20A1%20nova%20reda%20C%20A7%20C%20A3o%20a%20dispositivos,Social%20C%20e%20d%20C%20A1%20outras%20provid%20C%20AAncias.)>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. *Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-)

2006/2005/Lei/L11107.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,pessoa%20jur%C3%ADdica%20de%20direito%20privado.>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. *Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011*. Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm)>. Acesso em: 1 set. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. *Resolução n. 2, de 16 de março de 2017*. Aprova as prioridades e metas para os estados e o Distrito Federal no âmbito do Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social para o quadriênio de 2016 a 2019. Diário Oficial da União, Brasília, ano 2017, n. 2, 16 mar. 2017. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20832740/do1-2017-03-17-resolucao-n-2-de-16-de-marco-de-2017-20832643](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20832740/do1-2017-03-17-resolucao-n-2-de-16-de-marco-de-2017-20832643)>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). *Resolução n. 17, de 20 de junho de 2011*. Ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Diário Oficial da União, Brasília-DF, n. 118, p. 79, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). *Resolução n. 33, de 12 de dezembro de 2012*. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). *Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009*. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Diário Oficial da União, Brasília, ano 2009, n. 109, 11 nov. 2009. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_CNAS\\_N109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf)>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). *Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005*. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. Diário Oficial da União, Brasília, n. 175, p. 81, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004*. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Diário Oficial da União, Brasília, ano 2004, n. 145, 15 out. 2004. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/2004/R](https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2004/R)

esolucao%20CNAS%20no%20145-  
%20de%2015%20de%20outubro%20de%202004.pdf>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução n. 204, de 04 de dezembro de 1997*. Aprova a Norma Operacional Básica – NOB, nos termos acordados na reunião extraordinária do CNAS, em 02 de dezembro de 1997, e num prazo de 60 dias, proceder a avaliação da sua implementação. Brasília, 1997. Diário Oficial da União, Brasília, ano 1997, n. 204, 4 dez. 1997. Disponível em:  
<[http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/1997/Resolucao%20CNAS%20no%20204-%20de%2004%20de%20dezembro%20de%201997.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/1997/Resolucao%20CNAS%20no%20204-%20de%2004%20de%20dezembro%20de%201997.pdf)>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução n. 207, de 16 de dezembro de 1998*. Aprova por unanimidade a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB2. Diário Oficial da União, Brasília, ano 1998, n. 207, 16 dez. 1998. Disponível em:  
<[http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/1998/Resolucao%20CNAS%20no%20207-%20de%2016%20de%20dezembro%20de%201998.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/1998/Resolucao%20CNAS%20no%20207-%20de%2016%20de%20dezembro%20de%201998.pdf)>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, n. 1, ano 47, p.7-37, 1996.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. *Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção*. 2005. 337 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de Oliveira. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA, 2018. p. 59-84.

CINGOLANI, Luciana. The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures. *UNU-MERIT Working paper series*, n. 53, 2013.

CODES, Ana Luiza Machado de. A trajetória do pensamento científico sobre a pobreza: em direção a uma visão complexa. *Ipea*, Brasília, n. 1332, p. 7-31, abr. 2008.

CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria C. de (Org.). *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: IPEA, 2010.

CUNHA, Rosani Evangelista da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 55, n. 3, p. 5-36, fev. 2014.

- DRAIBE, Sonia M. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. *Caderno de Pesquisa, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas*, Campinas, v. 32, 1998.
- EVANS, Peter. *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2004.
- EVANS, Peter; RAUCH, J. Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of The Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, p. 748-765, out. 1999.
- GEDDES, Barbara. *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.
- HENDERSON, J. *et al.* Bureaucratic Effects: “Weberian” State Agencies and Poverty Reduction. *Sociology*, v. 41, p. 515-539, jun. 2007.
- JACCOUD, Luciana. Pobreza, direitos e intersetorialidade na evolução recente da proteção social brasileira. In: MACEDO, Juliana Matoso; XEREZ, Flávia Helena Saraiva; LOFRANO, Rodrigo (Org.). *Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família*. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016, p. 15-34.
- JACCOUD, Luciana; BICHIR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. *Novos Estudos, CEBRAP*, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 36-53, jul. 2017.
- JACCOUD, Luciana. Instrumentos de coordenação e relações intergovernamentais. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: IPEA, 2020. p. 37-52.
- JACCOUD, Luciana; MESQUITA, Ana Cleusa S.; LICIO, Elaine Cristina; LEANDRO, José Geraldo. Implementação e coordenação intergovernamental na política nacional de assistência social. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: IPEA, 2020. p. 113-145.
- LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russel Sage Foundation. 1980.
- MANN, Michael. Infrastructural Power Revisited. *Studies in Comparative International Development, Springer*, v. 43, p. 352-365, ago. 2008.
- MANN, Michael. *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation States, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986. v. 2.
- MENICUCCI, Clarissa Gonçalves; CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Entre monstros e vítimas: a coerção e a socialização no sistema socioeducativo de Minas Gerais. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 107, p. 535-556, jul./set. 2011.

- MESQUITA, Ana Cleusa Serra; MARTINS, Raquel de Fátima; CRUZ, Tânia Mara Eller da. Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social. *IPEA*, Rio de Janeiro, n. 1724, p. 7-75, mar. 2012.
- MESQUITA, Ana Cleusa S.; PAIVA, Andrea Barreto de; JACCOUD, Luciana. Instrumentos financeiros de coordenação no SUAS. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: IPEA, 2020. p. 183-213.
- MIRANDA, Geralda L. Serviço de Acolhimento Institucional a Crianças e Adolescentes: feedback effects, inflexões e desafios atuais. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 201-218, 2017.
- MIRANDA, Geralda L.; OLIVEIRA, V. C. Capacidade estatal e eficácia na política de atenção a crianças e adolescentes. *Revista do Serviço Público* online, Brasília, v. 69, p. 145-178, 2018.
- NOGUEIRA, R. M. Los proyectos sociales: da la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. *Série Políticas Sociales*, Santiago do Chile n. 24. 1998.
- PIRES, Roberto R. C.; GOMIDE, Alexandre A. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. *IPEA*, Rio de Janeiro, n. 1940, p. 7-69, mar. 2014.
- RHODES, Roderick Arthur William. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies Association*, London, v. 44, n. 4, p. 652-667, set. 1996.
- SÁTYRO, Natália. CUNHA, Eleonora. CAMPOS, Jarvis. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 22, nº 2, agosto, 2016.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.
- SILVA, Bruno Sanches Mariante. Tecnificação e gênero no corpo laboral da Legião Brasileira de Assistência: assistência social e modernidade (1945-1964). *Revista História Unisinos*, São Leopoldo – RS, v. 22, n. 4, p. 604-619, 2018.
- SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.
- SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. *Ipea*, Rio de Janeiro, n. 2035, p. 7-71, 2015.
- SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, v. 65, p. 27-48, 2008.

SOUZA, Celina. Federalismo e capacidades estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, Enap, 2018. p. 269-297.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, Janine *et al.* (Org.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades*. Brasília: Ipea, 2020. p. 45-69.

WAGLE, Udaya. *Multidimensional Poverty Measurement: Concepts and Applications*. Western Michigan University. Kalamazoo, 2008. p. 55-85. v. 4.

WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, H. H. (Org.). *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1982. p. 229-282.

WEBER, Max. A política como vocação. In: GERTH, H. H. (Org.). *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1982. p. 97-153.