



**Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-graduação em Ciência Política**

**O ESFORÇO DOS ESTADOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL: COMPETÊNCIAS E CAPACIDADES DOS ENTES
SUBNACIONAIS**

SIMONE DE SOUZA PEGORETI

**BELO HORIZONTE
2019**

SIMONE DE SOUZA PEGORETI

**O ESFORÇO DOS ESTADOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL: COMPETÊNCIAS E CAPACIDADES DOS ENTES
SUBNACIONAIS**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Federal de Minas Gerais como exigência parcial para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. José Ângelo Machado

Coorientador: Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos

BELO HORIZONTE
2019

320 Pegoreti, Simone de Souza
P376e O esforço dos estados na implementação do Sistema
2019 Único de Assistência Social [manuscrito] : competências e
capacidades dos entes subnacionais / Simone de Souza
Pegoreti. - 2019.
177 f.
Orientador: José Ângelo Machado.
Coorientador: Manoel Leonardo Wanderley Duarte
Santos.

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

1.Ciência política – Teses. 2.Assistência social - Teses.
3. Sistema Único de Assistência Social (Brasil).
I. Machado, José Ângelo . II.Santos, Manoel Leonardo.
III. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de
Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA SIMONE DE SOUZA PEGORETI

Realizou-se, no dia 11 de setembro de 2019, às 14:00 horas, no Auditório Prof. Luiz Bicalho, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada "O esforço dos estados na implementação do Sistema Único de Assistência Social: competências capacidades dos entes subnacionais", apresentada por SIMONE DE SOUZA PEGORETI, número de registro 2016653854, graduada no curso de SERVIÇO SOCIAL, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. José Angelo Machado - Orientador (DCP/UFMG), Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos - Coorientador (DCP/UFMG), Prof. Bruno Lazarotti Diniz Costa (FJP), Profa. Natália Guimarães Duarte Sátyro (DCP/UFMG).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada

Reprovada

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

Belo Horizonte, 11 de setembro de 2019.

Prof. José Angelo Machado
Orientador (DCP/UFMG)

Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos
Coorientador (DCP/UFMG)

Prof. Bruno Lazarotti Diniz Costa
(FJP)

Profa. Natália Guimarães Duarte Sátyro
(DCP/UFMG).

AGRADECIMENTOS

À Providência Divina, por me ensinar que nenhuma trajetória ou experiência é constituída de acasos.

Às professoras e professores do Departamento de Ciência Política da UFMG, pela generosidade de compartilharem o conhecimento adquirido. De forma especial ao meu orientador, o Professor Doutor José Ângelo Machado, ser humano que reúne adjetivos singulares e ao qual dedico profunda admiração e respeito. Professor, o senhor é uma inspiração, não somente como mestre, mas pelo ser humano que é. Gratidão por sua generosidade e apoio durante todo esse período. Agradeço também ao Professor Doutor Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos, pelas importantes contribuições no desenho de minha pesquisa.

Aos meus pais, o Sr. Floriano e a Dona Irani, por todo cuidado, dedicação e honestidade que me inspiram e me impulsionam na busca por me tornar uma pessoa melhor a cada dia.

Ao Afonso, imensa gratidão pela generosidade, não só no encorajamento e cuidado, mas também no apoio à realização dos cálculos e na estrutura quantitativa de minha pesquisa. Sua chegada tem feito meus dias mais leves e felizes!

Às caras colegas do CREAS – Nordeste, por sempre me apoiarem, ouvirem, acolherem, cuidarem e contribuírem com o meu desenvolvimento pessoal, intelectual e profissional. Imensa gratidão pela mão estendida nos dias de sol e de tempestade.

A toda a equipe da Diretoria de Proteção Social Básica, em especial a Eliete Cristina Rezende Costa, pela motivação, encorajamento, respeito e por confiar no meu trabalho. Caminhar ao seu lado e de toda a equipe da DPSO tem sido uma experiência singular na minha trajetória.

À equipe da GGBPP, em especial Mariana Brito e Kátia Parreiras, pela rotina diária na busca do fortalecimento da Política de Assistência Social e por juntas construirmos um trabalho consistente e coeso enquanto servidoras públicas.

Por fim, meu desejo mais sincero de que a ciência e o saber contribuam para a liberdade dos corpos, dos pensamentos e para uma sociedade mais justa e equânime, que a ampliação do conhecimento nos direcione ao respeito e à dignidade. Nós que

conseguimos chegar até aqui, temos, no meu entendimento, o dever de trabalhar em favor daqueles que ainda não chegaram, para que um dia possam ter essa oportunidade também.

RESUMO

A política de Assistência Social no Brasil possui um importante marco histórico que culminou em mudanças estruturantes de sua trajetória, a saber, a Constituição Federal de 1988, quando a assistência social passou a ser reconhecida como “direito do cidadão e dever do Estado”. Outro importante marco regulatório é a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), publicada de 07 de dezembro de 1993, a qual institui a política através de serviços, programas, projetos e benefícios e orienta que sua gestão e operacionalização devem ocorrer de forma sistêmica e integrada. Os marcos regulatórios previstos pela LOAS organizam as ofertas desta política a partir da criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A implementação do referido sistema possui no pacto federativo sua premissa, ou seja, é condição *sine qua non* o estabelecimento e cumprimento de corresponsabilidades entre os entes federados, para que o SUAS se estabeleça. Nessa direção, o objeto dessa dissertação está em analisar o esforço de implementação do SUAS no âmbito dos estados, tendo em vista a relevância das funções deste ente para corroborar com a implementação do SUAS, bem como a consolidação das relações federativas no campo da assistência social. Para realizar essa análise elaborou-se um instrumento de aferição, denominado “Indicador de Esforço dos Estados na Implementação do SUAS”, composto por dois índices, a saber, **Adequação administrativa e funcional e Despesa alocada**. Em seguida, para buscar compreender quais as prováveis condições causais que pudessem explicar a variação dos níveis de esforço dos estados, buscou-se elaborar algumas hipóteses, que se presumiu afetar o Indicador de esforço. Essas hipóteses levam à construção das seguintes variáveis independentes: Legado das políticas prévias; Vulnerabilidade social por renda; Partido do Governador e Receita própria *per capita* dos estados - tributação direta mais as transferências obrigatórias da União. Os resultados da pesquisa apontam que não é possível afirmar que as quatro variáveis independentes, se agregadas, constituem consequências causais quanto ao esforço dos estados na implementação do SUAS. Entretanto, a análise desagregada das variáveis independentes, se comparadas à variável dependente, pode contribuir para tecer algumas explicações.

Palavras-chave: Política de Assistência Social, Pacto Federativo, estados, implementação do Sistema Único de Assistência Social.

ABSTRACT

The Social Assistance Policy in Brazil has important historic landmarks which corroborated structuring changes in its development which is the Federal Constitution of 1988, in which the Social Assistance was recognized as “Citizenship rights and States’ rights”. Another important regulatory framework is the Organic Law on Social Assistance (LOAS) implemented on December 7 of 1993, which institutes the policy through services, programs, projects and benefits and defines that its management and operationalization must occur in a systemic and integrated way. The regulatory frameworks arising from LOAS, organizes the offerings of this policy by the establishment of the Unified Social Assistance System (SUAS). The implementation of this system has the premise in the federative pact, which is the *sine qua non* condition of the establishment and implementation of the co-responsibility between the federative entities to establish SUAS. Thus, the goal of this work is to analyze the efforts to implement SUAS in the states sphere considering the relevance of the functions of this entity to corroborate the implementation of SUAS as well as the consolidation of the federative pact on social assistance field. To perform this research we developed a benchmarking instrument called “States effort index in the implementation of SUAS” which was composed of two indices, such as **Administrative and functional cooperation and Allocated expense**. After, in order to comprehend which are the causal conditions that could explain the effort level variation of the states in the implementation of SUAS, some hypotheses was elaborated in order to affect the effort index. These hypothesis lead to the development of the following independent variables: Legacy of the prior policies; Income social vulnerability; Governor’s party and *per capita* income of the states- direct taxes plus the mandatory transfers of the Union. The results of this research points out that it is not possible to affirm that the four independent variables, if aggregated, generate causal consequences in relation to the effort of the states in the implementation of SUAS. Nevertheless, the disaggregated analyses of the independent variables compared to dependent variable can contribute to consider some explanations.

Keywords: Social Assistance Policy, Federative Pact, States, Unified Social Assistance System.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Fluxo das informações produzidas pela Vigilância Socioassistencial ..56

FIGURA 2 – Cenários para diferentes combinações entre convergências favoráveis ou desfavoráveis das variáveis independentes e níveis baixos e elevados de esforço de implementação do SUAS154

FIGURA 3 – Casos extremos para diferentes combinações entre convergências favoráveis ou desfavoráveis das variáveis independentes e níveis baixo e elevado de esforço de implementação do SUAS161

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Esforço dos estados na implementação do SUAS, em termos de adequação administrativa e funcional, nos anos de 2010, 2013 e 2016	99
GRÁFICO 2 – Índice de esforço dos estados na implementação do SUAS, em termos de adequação administrativa e funcional, conforme os anos analisados	101
GRÁFICO 3 – Índice de esforço dos estados na implementação do SUAS, em termos de despesa <i>per capita</i> alocada, nos anos de 2010, 2013 e 2016	108
GRÁFICO 4 – Índice de esforço dos estados na implementação do SUAS, em termos de despesa <i>per capita</i> alocada, agregando os três anos analisados	109
GRÁFICO 5 – Índice de esforço dos estados na implementação do SUAS – Variável dependente	111
GRÁFICO 6 - Indicador de esforço dos estados na implementação do SUAS.....	113
GRÁFICO 7 – Índice do Legado das Políticas Prévias	117
GRÁFICO 8 – Percentual de pessoas vivendo em situação de vulnerabilidade social por renda	124
GRÁFICO 9 – Índice de vulnerabilidade social por renda dos estados	125
GRÁFICO 10 – Índice da escala ideológica do Partido do Governador nos anos analisados	133
GRÁFICO 11 – Índice da receita própria <i>per capita</i> dos estados juntamente com as transferências obrigatórias da União	140
GRÁFICOS 12 – Índice do legado das políticas prévias comparado ao Indicador de esforço dos estados na implementação do SUAS	144
GRÁFICOS 13 – Índice de vulnerabilidade social por renda comparado ao Indicador de esforço dos estados na implementação do SUAS	147
GRÁFICOS 14 – Índice da escala ideológica do Partido do Governador comparado Indicador de esforço dos estados na implementação do SUAS	150

GRÁFICOS 15 – Índice de Receitas próprias per capita dos estados tributação direta, mais as receitas obrigatórias da União comparado ao Indicador de esforço dos estados na implementação do SUAS	153
GRÁFICO 16 – Convergências das Variáveis	159
GRÁFICO 17 – Indicador de Convergência entre a variável dependente e a variável independente	160

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Princípios do SUAS	46
QUADRO 2 – Diretrizes e objetivos do SUAS	46
QUADRO 3 – Serviços e objetivos do CRAS	52
QUADRO 4 – Serviços e objetivos do CREAS	53
QUADRO 5 – Modalidades de acolhimento institucional no SUAS	55
QUADRO 6 – Beneficiários, custeio e valor médio por beneficiário do Programa Bolsa Família no Brasil em 2018	61
QUADRO 7 – Modalidades do IGD	62
QUADRO 8 – Beneficiários e custeio do BPC no Brasil em 2018	64
QUADRO 9 – Impostos transferidos e arrecadados pelos entes subnacionais	73
QUADRO 10 – Principais competências das CIB e da CIT	78
QUADRO 11 – Responsabilidades dos estados no pacto federativo	85
QUADRO 12 – Variáveis independentes e elaboração das hipóteses	88
QUADRO 13 – Perguntas do Censo SUAS para os estados por ano observado	91
QUADRO 14 – Pontuação quanto aos quesitos analisados – adequação administrativa	96
QUADRO 15 – Escala ideológica dos Partidos	126
QUADRO 16 – Partidos e média da escala ideológica – Mandato do Governador no período de 2007-2010	128
QUADRO 17 – Partidos e média da escala ideológica – Mandato do Governador no período de 2011-2014	129
QUADRO 18 – Partidos e média da escala ideológica – Mandato do Governador no período de 2015-2018	130

QUADRO 19 – Convergência entre o Indicador da Variável Dependente e o Indicador das Variáveis explicativas	156
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Esforço dos estados em termos de adequação administrativa e funcional nos anos de 2010, 2013 e 2016	98
TABELA 2 – Índice de esforço dos estados na implementação do SUAS, em termos de adequação administrativa e funcional	100
TABELA 3 – Despesa alocada dos estados com a Política de Assistência Social por habitante nos anos de 2010, 2013 e 2016	104
TABELA 4 – Média da despesa <i>per capita</i> dos estados nos três anos analisados.....	105
TABELA 5 – Índice de esforço dos estados em termos de despesa <i>per capita</i> alocada nos três anos analisados	106
TABELA 6 – Indicador de esforço dos estados na implementação do SUAS	110
TABELA 7 – Média de despesas alocadas dos estados com a Política de Assistência Social entre os anos de 2002 a 2004 e construção do Índice	116
TABELA 8 – Quantitativo de pessoas vivendo sem rendimentos ou com até ¼ de salário mínimo, por estado, nos anos analisados	121
TABELA 9 – Percentual de pessoas vivendo sem rendimentos ou com até ¼ de salário mínimo, por estado, nos anos analisados	123
TABELA 10 – Média da escala ideológica do Partido do Governador do estado, nos anos analisados	131
TABELA 11 – Receita corrente e gasto <i>per capita</i> dos estados – 2010	135
TABELA 12 – Receita corrente e gasto <i>per capita</i> dos estados – 2013	136
TABELA 13 – Receita corrente e gasto <i>per capita</i> dos estados – 2016	137
TABELA 14 – Média dos gastos e Índice dos gastos de cada estado, nos anos analisados	139

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CIB'S	Comissão Intergestores Bipartite
CIT'S	Comissão Intergestores Tripartite
CF / 88	Constituição Federal de 1988
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
IGD-E	Índice de Gestão Descentralizada dos Estados
IGD-M	Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios
IGD-SUAS	Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores

SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SESAN	Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	31
1. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: TRAJETÓRIA HISTÓRICA E ADVENTO DO SUAS	36
1.1. TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DA LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	36
1.2. LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS MARCOS REGULATÓRIOS ADVINDOS DELA.....	41
1.3. O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA NOVA AGENDA PARA OS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS.....	51
1.4. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A TRANSFERÊNCIA DE RENDA POR MEIO DE BENEFÍCIOS E PROGRAMAS: UMA ESTRATÉGIA DE SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA	57
1.4.1. Cadastro Único para Programas Sociais.....	58
1.4.2. Programa Bolsa Família	59
1.4.3. Benefício de Prestação Continuada	63
1.5. CONSIDERAÇÕES.....	64
2. FEDERALISMO E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	67
2.1. FEDERALISMO – CONCEITOS	67
2.2. FEDERALISMO NO BRASIL	69
2.3. RELAÇÕES FEDERATIVAS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	76
3. DESENHO METODOLÓGICO: CONSTRUÇÃO DAS VARIÁVEIS E HIPÓTESES	86
3.1. FORMULAÇÃO DA VARIÁVEL DEPENDENTE	87
3.1.1. Componentes da Variável Dependente:	88
3.2. FORMULAÇÃO DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES	114
3.2.1. Legado das políticas prévias	114
3.2.2. Vulnerabilidade social por renda.....	118
3.2.3. Partido do Governador	125
3.2.4. Receita própria <i>per capita</i> dos estados - tributação direta, mais as transferências obrigatórias da União	134
4. VARIAÇÕES NO ESFORÇO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS PELOS ESTADOS: ALGUMAS EXPLICAÇÕES	141

4.1. INDICADOR DE ESFORÇO DOS ESTADOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS E VARIÁVEIS EXPLICATIVAS.....	141
4.2. INDICADOR DE CONVERGÊNCIA ENTRE A VARIÁVEL DEPENDENTE E AS VARIÁVEIS EXPLICATIVAS: ALGUNS APONTAMENTOS	154
5. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONVERGÊNCIA DO INDICADOR DE ESFORÇO DOS ESTADOS NA IMPLEMENTAÇÃO E AS VARIÁVEIS INDEPENDENTES.....	163
5.1. CONVERGÊNCIA DO LEGADO DAS POLÍTICAS PRÉVIAS	164
5.2. CONVERGÊNCIA DA VULNERABILIDADE SOCIAL POR RENDA.....	165
5.3. CONVERGÊNCIA DO PARTIDO DO GOVERNADOR.....	166
5.4. CONVERGÊNCIA DAS RECEITAS PRÓPRIAS DOS ESTADOS – TRIBUTAÇÃO DIRETA MAIS AS TRANSFERÊNCIAS OBRIGATÓRIAS DA UNIÃO 167	
CONSIDERAÇÕES FINAIS	168
REFERÊNCIAS.....	171
APÊNDICE	177

INTRODUÇÃO

Este trabalho possui como objetivo analisar o esforço dos estados na implementação do SUAS, compreendendo que este grau de esforço pode contribuir para o fortalecimento da política de assistência social e na mesma medida, a consequência de um menor esforço dos estados, resultaria na fragilização da política. Ao compreender que os estados, assim como os demais entes possuem corresponsabilidades complementares e específicas, cabe analisar em que medida os entes subnacionais mencionados, se esforçam para cumpri-las.

Na tentativa de mensurar este esforço, foi elaborado um Indicador que pudesse mensurar o comportamento dos estados. Em seguida, para buscar compreender quais as prováveis condições causais que pudessem explicar a variação dos níveis de esforço dos estados, buscou-se elaborar algumas hipóteses, que se presumiu afetar o Indicador de esforço. Essas hipóteses levam à construção das seguintes variáveis independentes: Legado das políticas prévias; Vulnerabilidade social por renda; Partido do Governador e Receita própria *per capita* dos estados - tributação direta mais as transferências obrigatórias da União. Esta observação e análise conduzem à impossibilidade de concluir que as quatro variáveis independentes, se agregadas, constituem consequências causais quanto ao esforço dos estados na implementação do SUAS. Entretanto, a análise desagregada das variáveis independentes, se comparadas à variável dependente, pode contribuir para tecer algumas explicações. Nos próximos parágrafos, apresentamos de forma breve, como este trabalho está estruturado.

No Brasil, a trajetória da assistência social contou com um avanço histórico na segunda metade da década de 1980. Uma importante evolução é constatada nesse campo, trata-se do reconhecimento da assistência social como política pública, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Na década de 1990, outro marco regulatório, a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993) reitera os princípios da CF/88 e estabelece as responsabilidades da Política de Assistência Social e sua forma de organização, que deve se dar em um desenho sistêmico. As demais

normativas, advindas da promulgação da Carta Magna e da LOAS, trazem em si a estruturação sistêmica dessa política pública e estarão detalhadas ao longo do trabalho.

A partir de 2004, a Política de Assistência Social, passou a ser organizada em formato de um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cujo modelo de gestão e financiamento é compartilhado entre a União, estados, Distrito Federal e municípios.

Assim, para ser estruturada e tornada exequível, a Política de Assistência Social possui no pacto federativo a característica basilar de sua institucionalidade. União, estados e municípios possuem responsabilidades na organização, regulação, manutenção e expansão das ações da assistência social¹.

Nesta direção, ao analisarmos as responsabilidades dos entes federados na implementação do SUAS, temos a impressão de que a União e os municípios exercem papéis robustos e relevantes. Ao primeiro, dentre outras responsabilidades, está a de financiar e regulamentar a oferta da Política de Assistência Social em todo território nacional. Aos municípios, cabe a responsabilidade de executar os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, além de também atuar no financiamento.

Aos estados, porém, parece haver alguma assimetria de responsabilidades, se comparado aos demais entes, havendo parca literatura a respeito da função deste ente subnacional quanto à sua atuação nas políticas públicas. (ABRÚCIO, 2005, ARRETCHE, 2012). Entretanto, ao analisarmos as responsabilidades do referido ente, compreendemos que embora suas funções pareçam ser menos discutidas e ocupar lugar de menor destaque no pacto federativo, inferimos que as responsabilidades dos estados, são igualmente relevantes às dos demais entes. O desafio de apreensão de funções por parte deste ente também encontra alguma explicação a partir da CF/88, ocasião em que os estados perdem funções de coordenação e poder, visto que a transformação dos municípios em ente federado permitiu uma relação direta entre este último e a União.

¹ NOB/SUAS (2012).

Como ponto de partida para esta pesquisa, tem-se que as funções destinadas aos estados, corroboram para que o SUAS seja implementado e executado enquanto política pública universal e de caráter continuado. Dito isso, compreende-se que, quando um estado não se esforça para implementar o SUAS, sua atuação está comprometendo, em larga medida, a oferta da política em toda sua jurisdição.

Assim, o objetivo desse trabalho é buscar compreender como varia o nível de esforço entre os estados na implementação do SUAS e as possíveis relações causais que possam contribuir para justificar os níveis de esforços diferenciados entre cada ente subnacional.

Para tanto, cumpre descrever, de forma sucinta, como estruturamos esse trabalho a fim de buscar alcançar o fim proposto.

No capítulo I busca-se apresentar a trajetória histórica da Política de Assistência Social no Brasil até os avanços advindos dos últimos 30 anos, com destaque para a primeira década dos anos 2000, ocasião em que a Política de Assistência Social alcança uma expressiva capacidade administrativa e burocrática, por meio da priorização da agenda do Poder Executivo Nacional e dos mecanismos de induções de implementação do SUAS, traduzidos nos marcos relatórios e no financiamento oriundos da União.

O capítulo II aborda a conceituação elementar do Federalismo e busca destacar a relevância dessa forma de organização do Estado brasileiro em relação à Política de Assistência Social. Dito de outro modo, buscamos elucidar que o pacto federativo se constitui como elemento basilar de estruturação e implementação do SUAS, destacando a função do ente subnacional estado quanto à implementação deste Sistema, escopo principal do trabalho.

Já no capítulo III é demonstrada a forma como a pesquisa foi estruturada, o levantamento de dados, a metodologia utilizada e alguns dos resultados encontrados. Nessa seção são apresentados o Indicador de esforço dos estados na implementação do SUAS e os índices de cada variável independente. Em adição, é demonstrado também como foi elaborada a coleta de dados, até sua transformação em indicadores e índices que pudessem tornar possível a comparação dos dados coletados.

Para realizar essa análise, elaborou-se um instrumento de aferição denominado “Indicador de esforço dos estados na implementação do SUAS”, cuja composição é baseada em dois índices:

- **Adequação administrativa e funcional:** Compreende o esforço dos estados para se adequarem às normativas do SUAS, tanto em termos de estrutura de gestão, quanto no cumprimento de suas responsabilidades, conforme previsto pela LOAS. Para mensuração desse esforço utilizou-se informações do Censo SUAS referente aos anos de 2010, 2013 e 2016, a partir das respostas dadas por cada estado;
- **Despesa alocada:** Diz respeito ao recurso orçamentário que cada estado decidiu aportar para a Política de Assistência Social, compreendendo que este aporte pode traduzir a prioridade de gestão de um governo. Assim, extraiu-se a despesa que os estados alocaram para a Política de Assistência Social, observada a temporalidade dos anos de 2010, 2013 e 2016². Em seguida, o valor encontrado para cada estado³ foi dividido pelo número de habitantes total do respectivo ente subnacional⁴, com o objetivo de obter, em termos gerais, o valor que cada estado investiu na referida política.

Encontrados os valores referentes a cada índice, estes foram agrupados, compondo assim o Indicador de esforço dos estados na implementação do SUAS.

Para buscar compreender quais as prováveis condições causais que pudessem explicar a variação dos níveis de esforço dos estados, buscamos elaborar algumas hipóteses, que presumimos afetar o Indicador de esforço. Essas hipóteses culminaram na construção das seguintes variáveis independentes:

- **Legado das políticas prévias:** Pressupõe que os estados que possuíam maiores investimentos na Política de Assistência Social

² Extraiu-se os valores das receitas liquidadas por se compreender que esta fonte de dados possui maior confiabilidade, pois traduz os gastos de fato e não somente a programação ou intencionalidade dos gastos.

³ Os valores estão corrigidos conforme tabela do IGP-M.

⁴ <https://cidades.ibge.gov.br/>

anteriormente ao ano de 2006, possuirão melhor desempenho na implementação do SUAS;

- **Vulnerabilidade social por renda:** Compreende que, quanto maior a vulnerabilidade social por renda da população dos estados, maior será o investimento deste ente na Política de Assistência Social;
- **Partido do Governador:** Pressupõe que quanto maior for o tempo de exposição a partidos de esquerda no governo do estado, maior será seu esforço na implementação do SUAS;
- **Receita própria *per capita* dos estados - tributação direta, mais as transferências obrigatórias da União:** Essa hipótese pressupõe que quanto maior a disponibilidade geral de receitas dos estados, melhores serão os investimentos na Política de Assistência Social.

No capítulo IV, o esforço empreendido está concentrado em apresentar os resultados da pesquisa e realizar algumas comparações entre os dados obtidos no capítulo III, por meio de análises agregadas e desagregadas. Os resultados apontam alguma convergência entre a variável independente e as explicativas, mas não autoriza a realizar inferências causais determinantes.

Por fim, no capítulo V, buscou-se empreender algumas explicações que pudessem contribuir para qualificar o entendimento sobre os resultados obtidos. Também foram assumidas algumas análises que consideradas relevantes e que poderiam compor as variáveis explicativas, mas que não foram possíveis de serem adotadas na presente pesquisa, assim como propostas de agenda para estudos futuros.

1. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: TRAJETÓRIA HISTÓRICA E ADVENTO DO SUAS

Este capítulo tem como objetivo reconstruir brevemente a trajetória histórica da assistência social no Brasil, a fim de contextualizar a emergência e organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como apresentar os fundamentos, diretrizes e instrumentos legais que o regulamentam. Está organizado em cinco seções. Na primeira, apresentamos a trajetória histórica da assistência social no Brasil até a Constituição de 1988. Na segunda, tem-se o esforço de apresentar a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e os marcos regulatórios que dela derivam, apontando para o novo modelo de gestão e implementação. Na terceira seção, abordamos o Sistema Único de Assistência Social e seu formato de execução, que prima por uma oferta integrada e sistêmica, respeitadas as especificidades dos fenômenos nos quais se pretende intervir. Na quarta seção, são apresentadas as estratégias de superação da extrema pobreza, por meio de transferência de renda condicionada e de benefícios socioassistenciais. Por fim, na seção cinco, são feitas algumas considerações a respeito da abordagem proposta por este capítulo.

1.1. TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DA LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A assistência social, antes de ser reconhecida como uma política pública, correspondia a uma prática não propriamente estatal de ajuda às pessoas pobres, consideradas indigentes e marginalizadas. Sua atuação possuía como *locus* as igrejas, com um viés religioso, meritocrático e culpabilizador dos indivíduos pela condição de pobreza. As Santas Casas de Misericórdia e outras instituições, denominadas de caridade, eram as responsáveis pela assistência aos pobres e desvalidos, não havendo qualquer intervenção ou compromisso do Estado para com este grande contingente populacional.

Na primeira metade da década de 30, a questão social começa a fazer parte da agenda política no Brasil. Contudo, o poder estatal se voltava para o

Seguro Social, como forma de tentar garantir algum nível de proteção social. Assim, o grupo populacional que não possuía condições materiais de contribuir com o Seguro Social estava completamente desprotegido das ações do Estado, ficando à mercê das iniciativas de caridade da sociedade, as quais eram marcadamente religiosas e moralistas. Já os grupos inseridos nos setores reconhecidamente estratégicos pelo Estado, como industriários ou bancários, passaram a gozar de determinados direitos sociais restritos, promovidos pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), que garantiam aposentadorias e pensões, além de assistência à saúde e benefícios sociais (MALLOY, 1976).

Neste momento, o Estado brasileiro reconhecia restrita e seletivamente a questão social, vinculada ao fenômeno gerado pelas relações capitalistas de produção, assumindo a expressão das desigualdades da sociedade capitalista madura, que possui em sua gênese uma sustentação comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se amplamente social, enquanto a apropriação das riquezas geradas dele se mantém privada. (IAMAMOTO, 1999). Nesse contexto, a ausência de acesso à renda e a escassez das oportunidades de trabalho, em relação ao tamanho da demanda, faz surgir contextos de desproteção social, do precário ou nulo acesso ao trabalho, instaurando-se, nestas condições, as impossibilidades de autossustento, gerando indivíduos que passam a carecer da atuação do Estado para manutenção mínima de sobrevivência, tais como abrigo e alimentação.

Porém, o enfrentamento da questão social, durante décadas, passou ao largo do Estado brasileiro, pois a atuação deste resumia-se a conotação religiosa, tais como a oferta de donativos em forma de benefícios, abrigo, alimentação, vestuário, que proporcionavam o mínimo de condições de sobrevivência para as famílias mais pobres. Portanto, foram historicamente ofertas pautadas no isolamento, na correção e na punição. Em alguma medida era uma estratégia razoavelmente segura para a contenção social dos pobres, bem como utilizado como instrumento de barganha populista ou recurso de política (SPOSATI, 2007).

Com o advento da 2ª Guerra Mundial, Darcy Vargas, esposa de Getúlio Vargas criou, em 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que tinha por missão oferecer auxílio às famílias dos combatentes no conflito. Eram doados

alimentos, remédios, vestuário e outros insumos às famílias dos praças e soldados convocados para a Guerra.

A LBA foi a primeira grande instituição estatal da assistência social e, neste organismo, a presidência era estatutariamente conferida às primeiras damas da República. Havia um reforço na relação quase simbiótica entre a iniciativa privada e a pública e criava-se institucionalidade para o estabelecimento da relação benefício/caridade X beneficiário/pedinte, conformando a relação histórica entre Estado e classes subalternizadas. (SPOSATI et al, 2003). O financiamento das ações contava com recursos do Estado e com o apoio de empresários, configurando um primeiro ensaio de responsabilidade estatal, mas ao mesmo tempo imbricado nas marcas da caridade, através de doações.

Além disso, a LBA era uma instituição marcadamente voltada para o trabalho voluntário feminino e tamanho foi seu desenvolvimento que o objetivo inicial de atendimento às famílias dos combatentes da Guerra foi logo superado e, após poucos meses de sua criação, a LBA, por intermédio do voluntariado, criou uma rede de assistência que abrangeu todo o território nacional. As ações da LBA possuíam ofertas com formatos os mais variados, porém sua atenção era fragmentada e descontinuada, embora houvessem ofertas comuns em grande parte dos territórios, quais sejam: instituições asilares e casas de passagem e abrigo, assim como a oferta de benefícios, tais como insumos no campo da saúde e da assistência alimentar. A capilaridade territorial da LBA dependia, em certa medida, de algum investimento por parte dos estados e municípios. (PERES, 2005).

O Golpe Militar de 1964 reforçou o caráter de benesse no campo da assistência social e de outras políticas públicas, através da criação de programas assistenciais que possuíam a intencionalidade de obter apoio ao regime e de despolitizar as organizações dos trabalhadores. Assim, a partir da década de 60, a questão social passou a ser tratada através da articulação repressão-assistência. A repressão é especialmente colocada no campo da desmobilização social e na desarticulação dos instrumentos de pressão e de defesa das classes populares. (SPOSATI, et al, 2003). Já a assistência social seguiu o modelo praticado pela Legião Brasileira de Assistência, embora seus trabalhadores já trouxessem críticas ao formato.

Foram estes trabalhadores e a sociedade civil mobilizada os principais atores que influenciaram o mais importante avanço neste campo, a saber, o reconhecimento da assistência social como um direito por força constitucional. O Brasil possui seis Constituições Federais, sendo a de 1988, também chamada de "Constituição Cidadã", a única que elevou a assistência social para o campo da responsabilidade estatal.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em seus artigos 203 e 204, elevou a assistência social ao patamar de direito do cidadão, tendo ela, a partir da promulgação da Lei Magna, se tornado dever do Estado, sendo concebida como uma política pública. Os artigos 203 e 204 da CF/88 estabelecem o direito à assistência social e o correspondente dever do Estado para quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social. Seus objetivos visam à proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência e da velhice, o amparo às crianças e adolescentes carentes e a promoção da integração ao mercado de trabalho. A assistência social foi a única política social que, na Constituição de 1988, “encarnou um projeto revolucionário de transformar em direito o que era tido como favor e caridade e de reconhecer os desamparados como sujeitos de direito”. (PEREIRA, 1997, p. 127).

O art. 203 da CF/88 também orienta quanto à habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária. Outro avanço previsto se refere à garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência ou de tê-la mantida por sua família⁵. O art. 204 prevê que as ações governamentais na área da assistência social devem ser realizadas com recursos do orçamento da Seguridade Social.

O art. 204 também define as diretrizes da Política de Assistência Social, a saber: a descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera Federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como entidades beneficentes de assistência social. Outra diretriz aponta para a participação da população, por

⁵ Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício socioassistencial no valor de um salário mínimo, destinado a pessoas com deficiência ou pessoas idosas que comprovem não ter condições de manter a própria sobrevivência ou tê-la mantida por sua família. (Fonte: Lei Federal nº 12.435, de 06 de julho de 2011).

meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Os artigos mencionados elevam a assistência social ao patamar de política pública, uma vez que anterior ao processo de reconhecimento constitucional, sua atuação configurava-se como um campo nebuloso, mesclando ações públicas e privadas, tradicionalmente marginais às políticas de desenvolvimento econômico e social. A definição de seu campo de ação e finalidades, por outro lado, ocorre a partir da legalização da assistência social como dever político determinado por uma condição de cidadania e não como dever moral. Nas palavras de Sposati (2007, p.439): “Não é a condição de ser pobre que gera direitos, mas a condição de cidadania que os gera”.

A inserção desta política no tripé da Seguridade Social inaugurou um campo novo no que diz respeito às responsabilidades estatais para com os cidadãos mais pobres e excluídos das relações de trabalho e geração de renda. Assistência social, previdência social e saúde formam o modelo de Seguridade Social adotado pelo Brasil, na tentativa de garantir proteção social. A previdência está circunscrita à proteção no campo do trabalho assalariado. Àqueles que contribuem, é facultado o direito de manter seus recebimentos, em casos de afastamento do trabalho por contextos relacionados a doença ou morte. A saúde se constitui como o pilar mais universalizante da Seguridade Social, haja vista seu caráter indiscriminado de oferta, cuja abrangência é universal na medida que não exige nenhum critério ou contrapartida. A assistência social, por sua vez, é constituída no campo das necessidades, como pilar voltado para quem dela necessita, sendo sua universalidade ainda ponto de discussão e aprofundamento. Quanto ao objeto de estudo circunscrito a este trabalho, o campo da assistência social ganhou notoriedade e ampliação de financiamento, ao estar vinculado à Seguridade Social.

Portanto, cumpre destacar que foi em 1989, após 22 anos de Ditadura Militar, que aconteceram no Brasil as eleições diretas para escolha do Presidente da República. Após longo período distante da democracia, as eleições foram a marca histórica da esperança de cidadania e da conquista de direitos. Para a assistência social não foi diferente, já que as novas possibilidades trazidas pela CF/88 e o contexto político democraticamente favorável motivou diversos atores à mobilização de construção da primeira proposta de texto para a futura Lei

Orgânica da Assistência Social. Portanto, este texto foi integralmente vetado pelo então presidente eleito, Fernando Collor de Mello (PRN), sob a justificativa de ser uma iniciativa irresponsável. (SPOSATI, 2004).

Em 1992, Collor renunciou à Presidência da República, antecipando seu afastamento, uma vez que já estava instaurado um processo de *impeachment* devido a esquemas de corrupção, tendo Itamar Franco (vice de Collor) assumido a presidência do país. Nesse contexto, o texto da Lei Orgânica da Assistência Social foi retomado e amplamente debatido, sendo possível sua aprovação em 07 de dezembro de 1993 (SPOSATI, 2004).

Embora tenha sido instituída pela CF/88, a Política de Assistência Social só foi regulamentada em 1993, por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que trouxe em seu artigo primeiro a afirmação de que “a assistência social, direito do cidadão e dever do estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993).

Sendo assim, na próxima seção serão apresentados alguns dos impactos e inovações trazidos pela LOAS, assim como os marcos regulatórios advindos dela. São normativas que trazem um novo formato de organização e execução da Política de Assistência Social, buscando, assim, determinar o campo próprio de atuação desta política.

1.2. LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS MARCOS REGULATÓRIOS ADVINDOS DELA

Em 7 de dezembro de 1993 foi aprovada a Lei Federal nº 8.742 – mais tarde conhecida como LOAS - que dispôs sobre a organização da assistência social no Brasil. A LOAS trouxe em seu conteúdo importantes inovações, entre as quais a operacionalidade sistêmica da Política de Assistência Social e a organização da gestão e da execução desta. Com a CF/88 e a LOAS, a Assistência Social iniciou seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. A LOAS criou uma nova matriz para a Política de Assistência Social, inserindo-a no sistema de bem-estar social brasileiro, concebido como o sistema da Seguridade

Social, configurando um tripé juntamente com a saúde e a previdência social (MDS, 2004). Iniciou-se um novo tempo na assistência social, que agora não é mais o da benevolência e sim o da política pública viabilizadora e garantidora de direitos, que valoriza as ações descentralizadas e participativas da sociedade, que busca viabilizar os direitos sociais daqueles que necessitam de proteção social, ancorada na concepção de que a carência de bens materiais não está relacionada à ausência de valores morais.

Os princípios apontados pela LOAS são cinco, a saber: i) supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; ii) universalização dos direitos sociais; iii) respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade; iv) igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza e v) divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais. As diretrizes da mesma lei, por sua vez, são três: i) a descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito Federal e os municípios e comando único das ações em cada esfera de governo; ii) a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis e iii) primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo (BRASIL, 1993).

Estes princípios e diretrizes são determinantes para o avanço da institucionalidade da Política de Assistência Social, visto que contradizem toda a trajetória histórica e negam a perspectiva filantrópica como sustentadora da assistência social. Ao normatizar o respeito à dignidade do cidadão e a garantia da igualdade no acesso ao atendimento sem discriminação, por exemplo, a política avança em termos institucionais e republicanos, ancorada na primazia da responsabilidade do Estado e no compromisso com a proteção social e a autonomia dos cidadãos.

A LOAS organiza a gestão da assistência social sob uma concepção sistêmica, descentralizada e participativa, considerando os seguintes objetivos: i) consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; ii) integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social; iii) estabelecer as responsabilidades

dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; iv) definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; v) implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; vi) estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios e vii) afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

Dito de outro modo, a partir da LOAS teve-se a expectativa de que ela seria suficiente para dar novos rumos para a trajetória desta política ainda embrionária, já que os novos caminhos para a assistência social estavam apontados. Eram seus maiores desafios as condições possíveis de operacionalidade e de financiamento, assim como a necessária capilaridade da política em todo o território nacional. Assim, o que se esperava era que a assistência social transitaria do campo da elaboração legislativa para o da implementação enquanto política pública. Tratava-se de romper o clientelismo das ações sociais, pontuais e sem continuidade no enfrentamento à desigualdade social e, sobretudo, de ações humanitárias e vocacionadas de primeiras-damas (PERES, 2005).

Contudo, na década de 1990, sob a direção do então presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), a assistência social foi conduzida a um modelo de gestão e execução voltado para uma atenção focada em programas. As ações não assumiram um caráter continuado e eram executadas de forma pontual e com pouca capilaridade, tendo sua melhor tradução na instituição do Programa Comunidade Solidária, por meio do Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, o qual era vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República e presidido pela primeira-dama do país, Ruth Cardoso (PERES, 2005).

A criação do Programa Comunidade Solidária extinguiu a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e outros órgãos destinados à proteção e à assistência social, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), o Ministério do Bem-Estar Social (MBES) e o Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA). Em substituição aos órgãos de assistência social extintos foi criada a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (SAS/MPAS) (DRAIBE, 2003).

O objetivo do Programa Comunidade Solidária era: “contribuir na articulação da sociedade brasileira, mobilizando recursos humanos, técnicos e

financeiros para o combate eficiente à pobreza e à exclusão social” (CARDOSO, 1997, p. 03).

Embora se constituísse o primeiro esforço pós-LOAS de uma oferta mais estatal no campo da assistência social, o Programa Comunidade Solidária era compreendido como *locus* institucional de mediação entre governo e sociedade civil, contudo mais voltado para a sociedade do que para as responsabilidades governamentais. Essa concepção não seguiu os rumos dados pela LOAS quanto à responsabilidade estatal e à articulação sistêmica da política, quando se propôs a ser um mero articulador entre governos subnacionais e sociedade civil por meio das ONGs, com a expectativa de enfrentar os fenômenos multifacetados da pobreza por meio de ações focalizadas para as populações em contexto de miséria. Não é por acaso que, à época, o Programa recebeu como crítica a alcunha de “despachante dos pobres” (PERES, 2005).

Nas eleições de 2002, o candidato do PSDB José Serra perdeu as eleições para seu opositor, Luís Inácio Lula da Silva (PT), eleito com quantidade expressiva de votos e vencendo no segundo turno em 25 estados e no Distrito Federal⁶. A vitória de um candidato alinhado à esquerda traria expectativas de novas estratégias de combate à pobreza, por meio de ações continuadas de combate à fome e da transferência condicionada de renda para famílias pobres e extremamente pobres. A Política de Assistência Social, desde então, passou a ocupar um lugar de protagonismo nunca antes experienciado: a institucionalidade e ampliação expressiva e histórica do financiamento⁷, associadas a um formato inovador de gestão e execução da Política de Assistência Social, a saber, a operacionalidade sistêmica de suas ofertas, inauguraram para esta política um novo percurso no campo dos direitos sociais. Nesse sentido, foram criados importantes marcos regulatórios que subsidiaram a atuação neste campo.

Entretanto, antes de discorrer a respeito dos novos marcos regulatórios da Política de Assistência Social, é importante ressaltar que a institucionalidade dada a ela tem como prenúncio o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado pela Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004 e transformada na Lei Federal nº 10.868, de 13 de maio de 2004. A

⁶ <http://www.tse.jus.br/eleicoes>

⁷ Caderno SUAS: Financiamento da Assistência Social no Brasil (MDS, 2011)

estrutura regimental do MDS foi assinada em 11 de maio de 2004, por meio do Decreto nº 5.074, sendo o primeiro ministro nomeado para ocupar este Ministério o ex-Prefeito de Belo Horizonte (MG) e então deputado federal eleito, Patrus Ananias (PT), que permaneceu na gestão do MDS até o ano de 2010.

A ascensão de uma nova coalizão política ao governo federal privilegiou a construção de capacidades estatais e institucionais no campo da assistência social. Tais capacidades não são construídas dissociadas das agendas políticas, mas, pelo contrário, são desenvolvidas ou ampliadas em determinadas conjunturas históricas, com o objetivo de traduzir determinadas aspirações dos governos (PIRES E GOMIDE, 2014).

A criação do MDS integrava as seguintes pautas: Política de Combate à Fome, Políticas de Transferência de Renda e a Política de Assistência Social. O MDS passou a ter sob sua gestão dois fundos – Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza e Fundo Nacional de Assistência Social – vinculados aos seguintes órgãos colegiados: Conselho Nacional de Assistência Social, Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza, Conselho de Articulação de Programas Sociais e Conselho Gestor do Programa Bolsa Família (IPEA, 2004).

Nessa direção, o MDS teve sua estrutura organizacional definida a partir das seguintes secretarias: Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Foi a partir desta organização institucional que a Política de Assistência Social ganhou robustez e passou a ser traduzida como prioridade do governo, tanto em termos institucionais quanto de financiamento (IPEA, 2004). Desse modo, os próximos parágrafos estarão dedicados aos marcos regulatórios instituídos após a criação do MDS.

A primeira mudança significativa para estruturação do SUAS surgiu com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS)⁸, publicada em 2004, que traz em seu conteúdo os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Assistência Social. Além disso, aponta que a organização dessas ofertas deve se dar em níveis de proteção social, a depender da especificidade de fenômeno sobre o

⁸ Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004.

qual a Política de Assistência Social pretende intervir. Os quadros abaixo trazem a nova agenda e a nova concepção para a Política de Assistência Social:

QUADRO 1: Princípios do SUAS

Princípios

- I - Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- II - Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vendendo-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- III - Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- IV - Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Elaboração da autora. Fonte: PNAS (MDS, 2004).

QUADRO 2: Diretrizes e objetivos do SUAS

Diretrizes

Objetivos

I - Descentralização político-administrativa, cabendo à coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;

II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo.

I - Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;

II - Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;

III - Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.

Elaboração da autora. Fonte: PNAS (MDS, 2004).

A PNAS aponta ainda que o SUAS deve ser organizado por meio de níveis de proteção, a saber, Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE).

Nessa direção, a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS)⁹, publicada em 2005, traz em seu conteúdo diretrizes de gestão para a Política de Assistência Social, bem como o estabelecimento de atributos gerais do SUAS, as funções da Política de Assistência Social e seu caráter de proteção social, os níveis de gestão do SUAS, as instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão e financiamento da política (NOB/SUAS, 2005, p.85).

A construção do arranjo político e institucional do SUAS foi um marco importante no sentido de instituir capacidades necessárias ao provimento de suas ofertas, permitindo a emergência de um conjunto de aportes: equipamentos públicos, recursos humanos, financiamento estável e regular, rede de serviços, instâncias de pactuação e deliberação intergovernamentais e sistemas de informação e monitoramento. O Suas representou uma forma nacional, descentralizada e coordenada de organização da política, de modo a garantir sua implantação em cada município a partir de regras e objetivos comuns, e de um arranjo minimamente partilhado de gestão entre os níveis de governo (JACCOUD ET. AL, 2017, p.45).

O SUAS tem por função a gestão do conteúdo específico da Política de Assistência Social. Essa gestão possui alguns eixos estruturantes, entre os quais se destacam: a matricialidade sociofamiliar; a descentralização político-administrativa e a territorialização; o financiamento partilhado entre os entes federados e a participação popular. Em 2012, a NOB/SUAS¹⁰ foi revisada, sendo publicada uma nova versão deste marco regulatório, a fim de aprimorar e atender as necessidades prementes do avanço e da implementação da Política de Assistência Social.

A matricialidade sociofamiliar compreende a centralidade da família nas ações da Política de Assistência Social, uma vez que as relações familiares constituem o *locus* privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros mais frágeis, mas que também precisa ser protegida pelo Estado. A família é assim compreendida como a principal mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, bem como geradora da vida comunitária, por isto carece de proteção e valorização.

⁹ Resolução nº 130 de 15 de julho de 2005.

¹⁰ Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012.

Sendo assim, as ações focadas somente no campo individual ou em determinados segmentos é superada, a partir da concepção desse eixo estruturante, que coloca as relações familiares e intrafamiliares e toda complexidade inerente a este campo de intervenção no foco da atenção socioassistencial.

A descentralização político-administrativa compreende que a Política de Assistência Social possui comando único em cada esfera de governo, isto é, os entes possuem responsabilidades que devem ser operadas de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução às esferas estaduais e municipais. Esse mecanismo de gestão eleva as possibilidades de uma política pública ser ofertada de modo a respeitar as especificidades territoriais, próximo eixo estruturante a ser citado.

A territorialização pressupõe que os espaços vividos de produção e reprodução da vida social e que contam com as mais diversas peculiaridades regionais e locais demandam intervenções que respeitem minimamente estas especificidades. Como exemplo, a intervenção socioassistencial em um município com cinco mil habitantes deve se estruturar de modo bem diverso das metrópoles, que possuem mais de 900 mil habitantes. Os desafios de gestão e operacionalização precisam se expressar de modo diferente, uma vez que os problemas também são diferentes. Por isso, a territorialização se justifica na busca de alguma coesão social na organização da oferta socioassistencial, haja vista as especificidades territoriais que se apresentam no vasto território nacional.

No campo do financiamento, a corresponsabilidade dos entes federados também é de extrema relevância. A instância de financiamento é representada pelos fundos de Assistência Social das três esferas de governo. O pagamento dos benefícios, portanto, se dá diretamente aos destinatários, já os serviços, programas, projetos e benefícios eventuais são repassados fundo a fundo para os estados e municípios. A diretriz da descentralização, quanto a este aspecto, é de que todos os entes devem prever recurso orçamentário para o financiamento da Política de Assistência Social.

O eixo estruturante referente à participação social se origina na Constituição de 1988, na qual o exercício do controle social ganha destaque e se torna uma força motriz para a garantia de direitos e de políticas públicas. Os

espaços privilegiados de participação e controle social são os conselhos e as conferências, existentes em todas as esferas de governo. Há que se destacar que existem também outros espaços de participação que extrapolam os já instituídos com vistas ao controle social, mas que igualmente possuem relevância para o processo democrático e reclamação de novos direitos e ou aprimoramento das ofertas.

Outro importante marco regulatório da Política de Assistência Social, porém de caráter específico, é a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS)¹¹, publicada em 2006. A motivação dessa publicação diz respeito ao avanço e ao crescimento da política em todo o território nacional, o que demanda trabalho técnico qualificado. Isso se dá em função não somente da gestão do sistema, mas também e principalmente, pela necessidade de investir em educação continuada dos trabalhadores da área e no constante aperfeiçoamento exigido destes para lidarem com fenômenos tão complexos, como é o caso das desigualdades sociais instaladas nas experiências familiares do público que demanda atenção dessa política. Dito de outro modo, o investimento na gestão do trabalho e na educação permanente impacta diretamente na qualidade e eficácia da prestação de serviços socioassistenciais.

Os marcos regulatórios supramencionados trouxeram organicidade e estruturação para a execução da Política de Assistência Social, mas era necessário, para além da tradução das diretrizes de organização, uma orientação normativa que regulasse quais seriam as ofertas específicas no campo da Assistência Social. Para esse fim foi publicada, em 2009, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais¹². Seu escopo está em traduzir as ações continuadas, prestadas em uma unidade física, com abrangência territorial e o público definidos, que seja capaz de agregar um conjunto de recursos e atenções que devem promover aquisições aos seus usuários. Para cada serviço socioassistencial, a Tipificação organiza as seguintes prerrogativas: nome do serviço, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisições dos usuários, condições e formas de acesso, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede, impacto social esperado.

¹¹ Resolução nº 01 de 25 de janeiro de 2007.

¹² Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009.

Essa normativa buscou avançar na perspectiva de trazer identidade às ofertas da Política de Assistência Social em todo território nacional, pois, anteriormente à Tipificação eram dados nomes variados para ações similares e, desde então, a identificação da nomenclatura converge positivamente para a construção de uma identidade mais homogênea no que tange à oferta desta política. Nessa direção, iniciativas locais que não estão ancoradas na Tipificação não são consideradas serviços socioassistenciais, o que impele os municípios a realizar adequações, inclusive para acessar recursos da União. A Tipificação, portanto, foi uma iniciativa explícita desse último ente federado para induzir e padronizar minimamente as ofertas da Política de Assistência Social.

Após o marco regulatório supramencionado, foi publicado, em 2010, o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS¹³, cujo escopo foi ajustar as ofertas da Política de Assistência Social de modo a integrá-las e aprimorá-las. A oferta simultânea de renda e de serviços socioassistenciais potencializa o desenvolvimento da função protetiva das famílias, o que contribui para elevar seus patamares de autonomia e emancipação, assim como para a eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades.

Conforme descrito no início deste capítulo, a trajetória da assistência social se deu na direção da deposição do lugar da caridade para fazer uma travessia para uma política pública que se traduz em direito do cidadão. Portanto, os percalços para este avanço são inúmeros, tendo em vista a marca histórica impressa na ação da assistência social, configurada enquanto prática eventual, subsidiária, de iniciativa religiosa. Romper com esse paradigma exigiu um esforço pioneiro dos atores envolvidos no processo, tanto os da academia, quanto de gestores e trabalhadores desta política. Os questionamentos que levaram ao rompimento com o conservadorismo histórico que balizou, durante décadas, as práticas fragmentadas, individualizadas e tuteladoras continuam na pauta de discussão da Assistência Social.

Para transitar da responsabilidade individual pela ausência de renda e acesso a condições de sobrevivência para a responsabilização do campo

¹³ Resolução CIT nº 07, de 10 de setembro de 2009.

público, foi fundamental a adoção de um conceito elementar: o republicanismo, que se traduziu na configuração da coisa pública em sentido oposto às práticas patrimonialistas e individualizantes. A Política de Assistência Social foi parte desta travessia, assumindo que contextos de pobreza, associados ao precário ou nulo acesso a serviços públicos não se constituem como responsabilidade individual de cada cidadão que experiência esta condição. Antes, esta política tomou por pressuposto que contextos como estes possuem fundamento nas relações de produção e reprodução social, advindos do modelo político e econômico adotado e da inerente geração de desigualdades sociais. É neste campo de privações, de penúria e miserabilidade que se situa a atuação da Política de Assistência Social (PEREIRA, 2013).

São estas as rupturas propostas pelos marcos regulatórios constitutivos da Política de Assistência Social, os quais norteiam o SUAS, modelo de gestão sistêmico, integrado e articulado. Na próxima seção deste capítulo, será dada maior ênfase a este modelo; antes, porém, é fundamental avançar na compreensão do modelo de atenção socioassistencial proposto sob o SUAS, o que será desenvolvido a seguir.

1.3. O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA NOVA AGENDA PARA OS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS

Para melhor compreensão da operacionalidade sistêmica da Política de Assistência Social, é mister destacar sua organização por níveis de complexidade, a saber, Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) de Média e Alta Complexidade. A concepção que ancora esta organização está em compreender que as situações de desproteção social possuem gradações de vulnerabilidade e risco social, que demandam atenções específicas. Essa constatação pressupõe a oferta de serviços diferenciados, haja vista a experiência vivida pelos cidadãos que demandam atendimento da Política de Assistência Social. A seguir, estes níveis de proteção serão detalhados, assim como os serviços a eles correspondentes.

A PSB possui como escopo a prevenção a situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, com vistas ao fortalecimento dos vínculos familiares. Os serviços de PSB devem ser ofertados nos Centros

de Referência da Assistência Social (CRAS), que são unidades públicas estatais, localizadas em territórios com elevado índice de vulnerabilidade social¹⁴.

O CRAS é um equipamento público estatal de base territorial que estrutura a Atenção Básica e tem como objetivo contribuir para a prevenção e o enfrentamento de situações de vulnerabilidade social e a inclusão de grupos e/ou indivíduos em situação de risco social nas políticas públicas, no mundo do trabalho e na vida comunitária e societária, tem como função prioritária proteger as famílias e atuar na perspectiva de fortalecer os vínculos familiares e comunitários¹⁵. Os principais serviços ofertados no CRAS vêm especificados no quadro 3, a seguir.

QUADRO 3 – Serviços e objetivos do CRAS

Serviço	Objetivo
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)	Fortalecimento dos vínculos familiares por meio do trabalho social com famílias, a fim de prevenir a ruptura destes vínculos e promover aquisições materiais e sociais às famílias, de modo a potencializar o protagonismo e a autonomia, ampliando assim, sua capacidade de proteção.
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)	Complementar ao trabalho social com famílias, a fim de fortalecer a convivência familiar e comunitária, prevenindo assim, situações de segregação social e a institucionalização, em especial dos ciclos de vida mais frágeis, tais como crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência.
Serviço de Proteção Social no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas	Prevenir agravos que possam desencadear contexto de acolhimento institucional e contribuir para a construção de contextos inclusivos por meio do desenvolvimento de estratégias que potencializem as habilidades e a promoção da participação cidadã.

Elaboração da autora. Fonte: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (MDS, 2009).

Já a PSE possui como escopo o atendimento e acompanhamento de famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e/ou social, em decorrência de abandono, maus tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual,

¹⁴ PNAS, 2004.

¹⁵ Orientações Técnicas – Centro de Referência de Assistência Social. (MDS, 2009).

cumprimento de medidas socioeducativas, trajetória de vida nas ruas, situação de trabalho infantil, dentre outras situações de violações de direitos.

Este nível de proteção conta com serviços de Média e Alta Complexidade. Os serviços da PSE – Média Complexidade são ofertados nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. NA PSE – Alta Complexidade são encontrados os serviços que garantem a proteção integral, tais como instituições de acolhimento para crianças e para idosos.

O CREAS é a unidade pública estatal de abrangência municipal ou regional que tem como papel constituir-se em *lôcus* de referência, nos territórios, da oferta de trabalho social especializado no SUAS, a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos¹⁶. Os principais serviços ofertados no CREAS são descritos no quadro 4, a seguir.

QUADRO 4 – Serviços e objetivos do CREAS

Serviço	Objetivo
Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)	Contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva, de modo a romper com os padrões violadores de direitos no interior das famílias.
Serviço Especializado em Abordagem Social	Contribuir para superação da trajetória de vida nas ruas e promover ações para a reinserção familiar e comunitária, assim como possibilitar condições de acesso à rede de serviços e a benefícios socioassistenciais.
Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade	Realizar o acompanhamento social a adolescentes e criar condições para a construção / reconstrução de projetos de vida que visem à ruptura com a prática do ato infracional e fortalecer a convivência familiar e comunitária.
Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias	Promover a autonomia das pessoas com deficiência e idosas e desenvolver ações especializadas para a superação das situações violadoras de direito, a fim de

¹⁶ Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social. (MDS, 2011)

prevenir situações de acolhimento institucional e segregação.

Serviço Especializado para
Pessoas em Situação de Rua

Possibilitar condições de acolhida por meio da rede socioassistencial e contribuir para a construção de novos projetos de vida, promovendo a possível restauração da integridade e autonomia da população em situação de rua.

Elaboração da autora. Fonte: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. (MDS, 2009).

A PSE - Alta Complexidade se traduz nas ofertas de acolhimento institucional para pessoas cujos vínculos familiares estejam rompidos, não havendo outras possibilidades de intervenção, que não a atenção integral por meio destes serviços. O acolhimento institucional deve se dar respeitados os ciclos de vida, gênero e outras especificidades do público, sendo considerado ainda uma medida excepcional e provisória, já que o fortalecimento da convivência familiar e comunitária se constitui um dos principais objetivos da Política de Assistência Social. De modo que esta deve ser o último recurso dentre as ofertas disponibilizadas pela política, ou seja, somente em contextos em que a permanência de um indivíduo em sua família esteja comprometendo sua sobrevivência e dignidade, é que o acolhimento institucional deve ser acionado.

As modalidades de acolhimento institucional são apresentadas no quadro 5, a seguir:

Público	Modalidade
Para crianças e adolescentes Para adultos e famílias	Casa-Lar e Abrigo Institucional Abrigo Institucional e Casa de Passagem
Para mulheres em situação de violência	Abrigo Institucional
Para jovens e adultos com deficiência Para idosos	Residências Inclusivas Casa-Lar e Abrigo Institucional

Elaboração da autora. Fonte: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (MDS, 2009).

A execução dos serviços socioassistenciais, organizada por níveis de proteção, possui em seu escopo a integralidade e a operacionalidade sistêmica de suas ofertas. Esse formato de gestão visa promover a Proteção Social, que, juntamente com a Vigilância Socioassistencial e a Defesa de Direitos, se constituem como funções da Política de Assistência Social, as quais serão detalhadas nos próximos parágrafos.

A Proteção Social tem como premissa garantir as Seguranças Socioassistenciais. Toda a operacionalidade sistêmica da política, a oferta de atenção por meio de níveis de proteção, enfim, o SUAS, com todo seu arcabouço possui o objetivo último de afiançar as seguranças socioassistenciais¹⁷, quais sejam:

I – Acolhida: Provida por meio da oferta pública de espaços e serviços de proteção social básica e especial;

II – Renda: Compreende a concessão de auxílios financeiros e concessão de benefícios continuados para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social;

III – Convívio ou vivência familiar, comunitária e social: Compreende a ação continuada de serviços que visem à construção, restauração e o fortalecimento dos laços de pertencimento de natureza familiar e de vizinhança;

IV – Desenvolvimento de autonomia: Exige ações profissionais e sociais para o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício da autonomia e da cidadania e para elevação do grau de independência pessoal;

V – Apoio e auxílio: Compreende a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados benefícios eventuais.

A função de Vigilância Socioassistencial possui como objetivo produzir, sistematizar, analisar e disseminar informações territorializadas que tratem de dois importantes eixos informacionais: 1) dos contextos de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos e 2) do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial (NOB/SUAS, 2012).

¹⁷ NOB/SUAS, 2012, p. 16 e 17.

Esta função da Política de Assistência Social qualifica a intervenção dos serviços socioassistenciais, ao subsidiar sua atuação por meio da gestão de informações. As unidades que ofertam proteção social geram dados importantes a respeito do público atendido, devendo tais informações serem processadas pela Vigilância Socioassistencial, a fim de subsidiar o processo de planejamento das ações destas unidades. Se esta função da política não for desempenhada conforme previsto nos marcos regulatórios, os serviços atuarão somente com o conhecimento produzido na experiência cotidiana do trabalho técnico, o que compromete a leitura de forma mais específica e assertiva a respeito de quais serão as situações de desproteção social mais necessárias à intervenção dos serviços. Assim, as informações produzidas pela Vigilância Socioassistencial contribuem para a efetivação do caráter preventivo e proativo da Política de Assistência Social, bem como para a redução de agravos e o fortalecimento da função de proteção social do SUAS.

FIGURA 1: Fluxo das informações produzidas pela Vigilância Socioassistencial



Elaboração da autora

A relevância da função de Vigilância Socioassistencial, portanto, está em traduzir quais as expressões de desigualdade e vulnerabilidade social que devem ser conhecidas e enfrentadas nos territórios. Logo, segundo o Caderno de Orientações: Sentidos e Caminhos da Vigilância Socioassistencial em Minas Gerais, é

Nesse sentido que o território passa a ser fundamental e mediativo no processo de Vigilância Socioassistencial, porque possibilita a

compreensão dos processos relacionais da vida dos sujeitos e dos lugares. É uma categoria que permite aproximação com a vida e as dobraduras da realidade, onde é possível a identificação das proteções e desproteções sociais dos lugares, sendo um vetor e um agente ativo para a garantia de direitos (SEDESE, 2017, p.22).

Já a função de Defesa de Direitos no SUAS possui como escopo a garantia do pleno acesso ao conjunto de provisões socioassistenciais. Compreende promover aos usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa, tais como o acesso ao atendimento digno, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos, o acesso aos serviços de modo ágil com tempo de espera reduzido, assim como o direito ao acesso à informação, respeitadas as especificidades culturais, de leitura e outras barreiras, direito à oferta qualificada dos serviços socioassistenciais e o direito a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004, p.40). Tais direitos devem orientar a execução dos serviços socioassistenciais, não bastando apenas promover atenção por meio do acompanhamento familiar. O despertamento do protagonismo e da participação social para fins de defesa dos direitos constitui-se numa importante frente de trabalho do SUAS, embora ainda não se disponha de evidências da sua incorporação em termos operacionais ou de resultados expressivos.

A defesa de direitos também passa pela oportunidade de acesso à renda e sobrevivência e, neste viés, é importante destacar que além dos serviços socioassistenciais e de todo arcabouço supramencionado para organização da Política de Assistência Social, outras estratégias voltadas para o acesso à renda têm sido de extrema importância para a consolidação de direitos e para o avanço do SUAS. Essas estratégias serão tratadas a seguir.

1.4. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A TRANSFERÊNCIA DE RENDA POR MEIO DE BENEFÍCIOS E PROGRAMAS: UMA ESTRATÉGIA DE SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA

Nos parágrafos anteriores, o esforço foi de compor o enredo histórico e os avanços da Política de Assistência Social. Portanto, há uma característica de fundamental importância que precisa ser destacada, a saber, o repasse monetário às famílias para fins de superação da pobreza e extrema pobreza. Para tanto, nos próximos parágrafos, o esforço será de elucidar essa importante

estratégia, pois não se pretende o aprofundamento desse tema, uma vez que o mesmo não é o objeto da pesquisa, mas não passar por ele poderia comprometer, em essência, um dos principais motivos de avanço da Política de Assistência Social. Portanto, primeiramente, será tratado o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), em seguida o Programa Bolsa Família e, por último, o Benefício de Prestação Continuada.

1.4.1. Cadastro Único para Programas Sociais

O CadÚnico foi criado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), mais precisamente em 24 de outubro de 2001, pelo Decreto nº 9.364 da Presidência da República. Seu disciplinamento veio por meio do Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007 e, em seguida, foi regulamentado pela portaria nº 376 de 16 de outubro de 2008. As principais informações encontradas no Cadastro são¹⁸:

- Características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, tratamento da água, esgoto e lixo);
- Composição familiar (número de membros, existência de gestantes, idosos, mães amamentando, deficientes físicos);
- Identificação e documentação civil de cada membro da família;
- Qualificação escolar dos membros da família;
- Qualificação profissional e situação no mercado de trabalho;
- Rendimentos;
- Despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros).

À época o Cadastro possuía alguns programas vinculados a ele, a saber:

- Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação – Bolsa Escola (Lei nº 10.219 de 11 de abril de 2001);
- Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde – Bolsa Alimentação (MP nº 2.206-1 de 06 de setembro de 2001);
- Programa Auxílio Gás (Decreto nº 4.102 de 24 de janeiro de 2002).

¹⁸ Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (MDS, 2017).

A partir de 2003, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva (PT), também foi criado o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – Fome Zero (Lei nº 10.689 de 13 de julho de 2003), programa este que igualmente se vinculava ao Cadastro Único para Programas Sociais.

O CadÚnico é voltado para famílias cuja renda familiar mensal *per capita* seja de até meio salário mínimo ou cuja renda familiar mensal seja de até três salários mínimos. São esses os critérios para inscrição no Cadastro. As exceções podem ocorrer desde que a inscrição da família esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados por quaisquer dos três entes federados. Nessa direção, em consonância com seus objetivos, o CadÚnico pode ser compreendido como um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento deste público.¹⁹

Sua composição possui uma expressiva base de dados, de instrumentos e procedimentos que podem ser utilizados pelas três esferas de governo, a fim de proporcionar a elaboração de diagnósticos socioterritoriais e socioeconômicos das famílias inscritas no Cadastro. Interessa destacar que essa ferramenta é de extrema utilidade para o fortalecimento e execução de uma das funções da Política de Assistência Social, a Vigilância Socioassistencial, já são mais de 26 milhões de famílias inscritas no CadÚnico²⁰, o que se constitui uma estratégia fundamental para o reconhecimento e localização das vulnerabilidades e riscos e das violações de direito nos territórios, tornando o Cadastro uma ferramenta com potência capaz de subsidiar as ofertas de proteção social.

1.4.2. Programa Bolsa Família

Em relação ao Programa Bolsa Família (PBF), este foi instituído por meio da Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004. Todos os Programas implementados pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso tiveram seus procedimentos

¹⁹ Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007

²⁰ Acessível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data/data-table.php>

de gestão e execução unificados, o que gerou o Programa Bolsa Família²¹. A concepção de integralidade desses programas de transferência de renda, se contrapôs às iniciativas fragmentadas de atenção às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza executadas até então. Esta concepção leva a compreender que uma única transferência de renda poderia gerar patamares mais elevados de autonomia às famílias beneficiárias. Outra importante e inovadora compreensão diz respeito à execução e à gestão do Programa Bolsa Família, que deve ocorrer de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersectorialidade, a participação comunitária e o controle social.

O Programa Bolsa Família é uma ação focalizada, no sentido de atingir um determinado contingente populacional, cujo recorte possui como público alvo famílias cuja renda *per capita* mensal seja de até R\$ 89,00 (extrema pobreza) ou de R\$ 89,01 a R\$ 178,00 por pessoa (pobreza)²².

O conceito de família utilizado pelo referido programa possui um caráter mais progressista, ao determinar que uma família é compreendida pela unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio²³.

O Programa Bolsa Família, além da focalização da renda, exige o cumprimento de algumas condicionalidades, quais sejam:

- Realização de exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde e à vacinação;
- Frequência escolar mínima de 85% para as crianças e adolescentes entre 06 e 15 anos e 75% para adolescentes de 16 e 17 anos.

Tais condicionalidades devem se constituir um traçador para o controle, não das famílias, mas das políticas públicas de educação e saúde, que devem ofertar serviços em quantidade, localização e qualidade para que as famílias beneficiárias do PBF tenham acesso. Assim, a transferência de renda com

²¹ Artigo 1º - Parágrafo Único da Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004.

²² Valor instituído pelo Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018.

²³ Artigo 4º - Inciso I da Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004.

condicionalidades em relação à saúde e à educação possuem o propósito de contribuir para o aumento das capacidades e aquisições de seus usuários. O pressuposto dessa compreensão é que os filhos dos mais pobres, por meio do acesso aos serviços de educação e saúde, ampliariam seu Capital Humano, de modo a obterem maiores possibilidades de ingresso no mercado de trabalho, de gerarem renda e romperem com a condição de pobreza quando adultos. (PIRES, 2013).

Em termos de alcance, em 2018, o quadro 6 especifica o número de beneficiários e o impacto financeiro do Programa Bolsa Família²⁴.

QUADRO 6: Beneficiários, custeio e valor médio por beneficiário do Programa Bolsa Família no Brasil em 2018

Beneficiários	Custeio	Valor médio recebido por família
13,9 milhões	R\$ 29,7 bilhões	R\$ 178,46.

Elaboração da autora. Fonte: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

Outro aspecto importante do êxito do Programa Bolsa Família é o fato do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 postular que o banco público Caixa Econômica Federal possui a função de Agente Operador deste programa. Essa estratégia merece destaque, uma vez que a transferência de renda condicionada, diretamente repassada às famílias por meio de uma instituição bancária, inibe as práticas assistencialistas, historicamente tão arraigadas nas ações da assistência social. O CadÚnico e o banco público não permitem mediadores, eliminando assim, práticas de benemerência por meio do Programa Bolsa Família. Portanto, também é pertinente colocar que as eleições presidenciais no Brasil são sempre marcadas por polêmicas voltadas ao programa, sua ampliação ou críticas ao formato de execução, costumam ocupar lugar de protagonismo nas propostas dos candidatos. Por fim, mesmo ocupando alguma centralidade na disputa política no Poder Executivo da União, o fato de não se vincular às prefeituras no sentido da oferta do benefício, já possui uma concepção de extrema relevância na produção de impactos positivos para as famílias beneficiárias.

²⁴ Acessível em: Base de informações do Ministério do Desenvolvimento Social, referente a setembro de 2018 (www.mds.gov.br/bolsafamilia)

Enfim, espera-se ter mostrado que o Bolsa Família é uma estratégia inovadora em termos de política social no Brasil. Embora produto de uma trajetória prévia nas políticas sociais, o PBF revolucionou a proteção social no país. Seus impactos são relevantes no combate à desigualdade e a algumas medidas de pobreza, e dele não decorrem impactos negativos. (SATYRO, 2009).

Por fim, uma importante estratégia de execução do Programa Bolsa Família, cujas responsabilidades entre os entes federados pressupõe seu êxito, é o Índice de Gestão Descentralizada – IGD²⁵. Trata-se de um indicador criado pela União, por meio do MDS, que possui como escopo mensurar a qualidade da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do CadÚnico, a fim de avaliar as pactuações feitas pelos demais entes federados. Esta mensuração financia o aprimoramento da gestão e operacionalização dos processos diretamente relacionados ao CadÚnico e PBF, o que faz do IGD uma importante fonte de recursos para os demais entes federados.

O IGD é operado em três modalidades, a saber, IGD-E (Índice de Gestão Descentralizada dos Estados), IGD-M (Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios) e o IGD-SUAS (Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social):

QUADRO 7 – Modalidades do IGD

IGD-E	Compreende o repasse de recursos mediante a avaliação do desempenho dos Estados na gestão do Programa Bolsa Família, observando as seguintes ações: I – Cadastro Válido; II – Cadastro atualizado; III – Número de famílias estimadas como público alvo do CadÚnico.
IGD-M	Compreende o repasse de recursos de modo a incentivar a qualificação da gestão e operacionalização do CadÚnico e do Programa Bolsa Família. Sua premissa é fortalecer o caráter intersetorial do PBF e sua aferição é feita por meio da capacidade de cobertura cadastral e qualidade do CadÚnico, assim como a qualidade e integridade das informações afetas ao acompanhamento das condicionalidades no campo da saúde e da educação.
IGD-SUAS	Compreende o repasse de recursos mediante a avaliação da qualidade da gestão descentralizada do SUAS com base na implementação, execução e monitoramento dos serviços programas, projetos e benefícios de assistência social, bem como a articulação intersetorial ²⁶ .

²⁵ Instituído pela Lei Federal nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004.

²⁶ Lei nº 12.435 de 06 de julho de 2011.

Adaptado pela autora. Fonte: Caderno de Orientações sobre o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGD SUAS (MDS, 2012)

1.4.3. Benefício de Prestação Continuada

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é “um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Em ambos os casos, devem comprovar não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. A renda mensal familiar *per capita* deve ser inferior a ¼ do salário mínimo vigente.²⁷ ”

Este benefício é uma importante estratégia de proteção social para dois grupos populacionais considerados mais vulneráveis, um pelo ciclo de vida (idosos) e outro pela condição (pessoas com deficiência). Garantido na Constituição Federal de 1988, o BPC, em termos de valor monetário, é o benefício mais expressivo no combate à pobreza e à extrema pobreza.

QUADRO 8 – Beneficiários e custeio do BPC no Brasil em 2018

Beneficiários	Custeio	Valor recebido por Beneficiário
4,5 milhões	R\$ 50 bilhões	R\$ 998,00 (salário mínimo vigente)

Embora seja um benefício socioassistencial, sua concessão está vinculada ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que realiza as perícias sociais para aferição de renda e perícia médica para comprovação da deficiência. Assim, o requerente não necessita passar por um CRAS para ser encaminhado ao INSS. Caso acesse o equipamento público da Política de Assistência Social, o solicitante irá receber orientações, o que ocorre de forma contingencial, uma vez que o processo de requerimento só começa, de fato, na agência do INSS (VAISTMAN E LOBATO, 2017). Entretanto, a partir de 2016,

²⁷ Lei nº 12.435 de 06 de julho de 2011.

com a publicação do Decreto nº 8805 de 07 de julho de 2016 tornou-se obrigatória a inscrição de todos os beneficiários do BPC, no CadÚnico, o que em alguma medida, contribui para a identificação e localização destes beneficiários pelos serviços do SUAS.

Ao contrário do PBF, o BPC não exige qualquer contrapartida, pois sua concessão está voltada para os critérios supramencionados. A discussão em voga no campo dos direitos socioassistenciais é de que a renda *per capita* de ¼ de salário mínimo representa um recorte muito baixo, o que impede o alcance de outros públicos, também considerados vulneráveis. Portanto, é importante salientar que a estratégia do BPC, desde a Carta Magna, se coloca à dianteira de um recorte populacional focalizado.

1.5. CONSIDERAÇÕES

No Cadastro Único, no Programa Bolsa Família e no Benefício de Prestação Continuada, é encontrado o público prioritário - mas não exclusivo - da Política de Assistência Social.

A concepção que ancora a operacionalidade do SUAS está em afiançar Seguranças Sociais, cuja aquisição se traduz na oferta de proteção social. Esta proteção possui destinatários prioritários, quais sejam, o público acima mencionado. O caráter universalizante dessa política está em alcançar aqueles que mais necessitam.

No campo da assistência social, as vulnerabilidades por precário ou nulo acesso à renda e condições de sobrevivência estão diretamente associados às vulnerabilidades no campo relacional, uma vez que os desafios de garantir o sustento da família se associam às dificuldades em ofertar proteção aos membros mais frágeis, tais como crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência.

Os marcos regulatórios da política orientam que o público alvo da assistência social é composto por famílias e indivíduos que vivenciam situações de vulnerabilidade social. Esse conceito, embora multidimensional, pode ser compreendido como a capacidade que os sujeitos possuem de responder a determinadas contingências ou vicissitudes. Alguns possuem mais estratégias

subjetivas e de convívio familiar e/ou social que pode lhes proporcionar um maior fortalecimento, enquanto outros, expostos a situações semelhantes, possuem condições mais reduzidas de enfrentar determinadas situações, quer seja pela ausência de algum suporte material ou mesmo a fragilidade no campo relacional. Dito de outro modo, a concepção de vulnerabilidade social adotada pelos marcos regulatórios da Política de Assistência Social (PNAS, 2004; NOB-SUAS, 2005) aponta que a gênese desta condição não possui associação direta e exclusiva com o precário acesso à renda, antes, a fragilidade de vínculos afetivo-relacionais e desigualdade de acesso a bens e serviços públicos também são situações que contribuem para que famílias e indivíduos vivenciem contextos de vulnerabilidade social.

Desse modo pode-se considerar dois contextos que podem ampliar as situações de vulnerabilidade social, dentre eles os ciclos de vida (algumas faixas etárias são mais vulneráveis) e as condições de pobreza. É possível afirmar ainda que, no campo das vulnerabilidades, situam-se duas macro compreensões de apreensão do conceito, a saber, as vulnerabilidades relacionais e as vulnerabilidades materiais; i) as vulnerabilidades relacionais compreendem conflitos, abandono, preconceito/discriminação, apartação, confinamento, isolamento e violência, que se operam em dimensões e aspectos mais subjetivos da experiência (MDS, 2017) e, ii) as vulnerabilidades materiais, que se referem às privações objetivas e concretas e dizem respeito ao precário ou nulo acesso a condições primárias de sobrevivência, como alimentação e renda, para satisfação de determinadas necessidades.

Nesta direção, Jaccoud et al (2017, p.14) enfatizam que:

A construção normativa do SUAS recusou uma perspectiva restritiva de gestão da pobreza. Na atenção básica, a regulação da expansão da oferta pública de serviços volta-se às vulnerabilidades do ciclo de vida, de arranjos familiares, de deficiências ou de falta de acesso a direitos e oportunidades. Na atenção especial, direciona-se à proteção de situações relacionadas à violência, abandono e isolamento, além de contextos de violação de direitos — entre outros, trabalho infantil, exploração sexual ou situação de rua. Essas vulnerabilidades, por não serem identificadas com a situação de pobreza, mas sendo por ela agravadas, devem ser objeto de serviços públicos de escopo universal.

Assim, os marcos regulatórios da política, tal como a PNAS, explicitam que a assistência social opera com benefícios monetários voltados às situações de pobreza, mas seus serviços não se restringem única e exclusivamente a famílias

e indivíduos identificados ou classificados como pobres. Embora a pobreza e os agravos advindos dela possam compor um contexto de vulnerabilidade, a oferta de serviços socioassistenciais dialoga de forma mais ampla ao ter como premissa o acesso a direitos e o enfrentamento de situações que podem atingir a todos.

Por fim, a implementação da Política de Assistência Social, a partir de uma concepção sistêmica de ofertas, somente foi possível mediante o elevado padrão de indução dos marcos regulatórios, que colocavam a Assistência Social, como política de corresponsabilidade dos três entes federados. Essa política, em essência, é descentralizada, sendo que o pacto federativo foi quem ancorou as possibilidades de avanço do SUAS. Esse desenvolvimento exponencial da política nos últimos anos contou com mecanismos de pactuação e de corresponsabilidade entre os entes de tal forma que a capilaridade das ofertas alcançaram marcas históricas em termos de expansão, a exemplo da implementação de serviços socioassistenciais, em especial os CRAS, que atualmente totalizam 8.365 equipamentos instalados em todo o país²⁸ e a implantação do CadÚnico, também presente em todo o território nacional, o que demonstra a tamanha capilaridade do SUAS.

Assim, considerando a divisão de corresponsabilidades entre os níveis de governo, esse trabalho busca realizar uma análise descritiva do grau de esforço de um dos entes federados - os estados – quanto ao desempenho das suas funções na implementação do SUAS, a fim de mensurar o esforço de cada um deles. Para justificar nossa escolha e contextualizá-la nesse sentido faz-se necessário compor alguns argumentos a respeito do caráter constitutivo da Política de Assistência Social, que possui seu pilar no pacto federativo, que será tratado no próximo capítulo.

²⁸Acessível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data/data-table.php>, atualizado em 03/11/2018.

2. FEDERALISMO E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este capítulo tem como objetivo conceituar brevemente o federalismo e a trajetória histórica desta forma de governar no Brasil, de modo a trazer a compreensão de que o enredo do federalismo no Brasil é de grande importância para a apreensão dos contextos atuais em relação ao Pacto Federativo vigente. Nesta perspectiva busca-se, ao longo do capítulo, focar o ente subnacional estado, uma vez que este ocupa centralidade neste trabalho, onde se busca analisar o esforço do referido ente federado na implementação do SUAS. A última seção deste capítulo tem por escopo traduzir a relevância do pacto federativo para a Política de Assistência Social, buscando manter o foco na corresponsabilidade dos estados.

2.1. FEDERALISMO – CONCEITOS

Diz-se que o federalismo é uma forma de Estado que se contrapõe à noção de unitarismo, que, por sua vez, é a forma de organização política em que o poder emana de um centro territorial de governo (poder central), que se coloca como única referência de sociedade política autônoma e exclui a existência de focos parciais de poder. No federalismo, ao contrário, as partes possuem poder de decisão e as entidades políticas territoriais detêm autonomia, ou seja, seus

entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências (SOARES, 2013, p.02).

No federalismo, nenhum membro tem o direito de renunciar unilateralmente ao pacto político inicial e seguir o seu caminho individualmente, pois a unidade não deve ser questionada pelas partes.

Vale ressaltar que tanto os Estados federativos quanto os unitários têm um problema em comum, que é o de promover a ação governamental conjunta que atenda aos requisitos para angariar, simultaneamente, a concentração (necessária à imposição de normas coletivas) e a dispersão de poder (necessária à inclusão dos diversos tipos de interesses na produção das normas coletivas) (REIS, 2000; MACHADO, 2011).

Especificamente quanto ao federalismo, Riker (1987) afirma que a descentralização diz respeito à distribuição das funções administrativas entre os diferentes níveis de governo, que neste caso está intrinsecamente relacionada às formas de transferência e delegação de recursos e o desempenho das funções de gestão frente à autonomia política e fiscal para cada nível. Nessa direção, uma das características básicas do federalismo é a autonomia política das unidades federadas, que respondem diretamente aos respectivos cidadãos pela aplicação de recursos, assim como pelos resultados.

O federalismo pode, então, ser considerado uma forma inovadora para lidar com a organização político territorial do poder, na qual há compartilhamento matricial da soberania que, ao mesmo tempo, apreende as especificidades dos territórios. Outro princípio do federalismo se relaciona à defesa da unidade na diversidade, conforme o qual a autonomia local é valorizada, sem, contudo, perder de vista a manutenção da integridade territorial em localidades marcadas por heterogeneidades (ABRUCIO, 2005, p.42).

Na medida em que é fundado na ambiguidade, ou seja, na perspectiva de gerar unidade na diversidade (ELAZAR, 1987), o federalismo busca realizar alianças complexas que compatibilizem valores e interesses entre atores políticos, estabelecendo obrigações mútuas entre os seus componentes, o que não se traduz literalmente em uma distribuição de autoridade entre governos, mas em um processo estruturado por um conjunto de instituições, por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída. Trata-se, portanto, da celebração de um contrato entre unidades políticas, que se traduz em instituições específicas, em que as identidades de tais unidades são constituídas por motivos os mais diversos, dentre eles, a identidade cultural, linguística, étnica e regional (ROCHA, 2013, p.36).

Distintamente do federalismo moderno criado a partir da Convenção da Filadélfia, em 1787, Montesquieu (1979), no famoso livro *o Espírito das leis* referia-se às repúblicas federativas como uma "sociedade de sociedades", formada através de uma convenção na qual vários corpos políticos consentem em se tornar cidadãos de um Estado maior que querem formar. Mas, na percepção desse autor, não seria o centro político dotado de poderes políticos autônomos concedidos a partir do pacto, o que veio a ser a marca das experiências federativas contemporâneas.

Por esse motivo, a teoria sobre o federalismo é de suma relevância para esta pesquisa, visto que sua abordagem fomenta a apreensão das relações federativas descentralizadas - ora verticais, ora horizontais - estabelecidas entre os entes, que, apesar de autônomos, possuem relações essencialmente de interdependência e corresponsabilidade.

2.2. FEDERALISMO NO BRASIL

No caso do Brasil, a concentração de poder em apenas um nível de governo marcou historicamente o modelo monárquico que existiu no país até a proclamação da República, no final do século XIX. Antes disso, a independência do Brasil em relação ao Reino de Portugal, em 1822, embora seja o embrião de uma nova trajetória para o país, estava longe de trazer o modelo esperado por aqueles que lutaram por ela. Foi em 1824 que se iniciaram as reações contra a centralização do sistema político, ocorridas em várias regiões do país, as quais exigiam a reorganização do sistema em moldes republicanos e demandavam também a abolição da escravatura.

Nas palavras de Santos (1978, p.71), “Federalismo, grito de guerra da época, significava descentralização política, concessão de autonomia às províncias, e, nas províncias, autonomia aos municípios”. Nessa direção, embora o esforço da mudança do modelo político no país date de 1889, quando foi proclamada a República, a fragilidade da concepção republicana de nação e a sua trajetória histórica (em termos de formação de cidadania) também não permitiram que a experiência fosse, de fato, a de um Estado Republicano, inclusive pela ressaltada característica de incapacidade de governança por parte das províncias periféricas.

O exercício da representação popular naquele período era bastante restrito e isto influenciou diretamente o funcionamento do regime federativo. Tanto as eleições estaduais quanto as presidenciais eram controladas por elites regionais que estabeleciam acordos informais para dividir o poder, tanto nos estados como na União. Esses pactos ficaram conhecidos como a “política dos governadores” e os dois principais estados que os capitaneavam eram São Paulo e Minas Gerais.

Nesses moldes, o federalismo funcionou na República Velha como potencializador das oligarquias estaduais, que limitavam bastante o papel do governo federal como agente de desenvolvimento econômico e social no país, motivo pelo qual parte da elite modernizadora tinha uma visão negativa do federalismo (COSTA, 2007).

O século XX também trouxe duas experiências de ditaduras que não contribuíram para uma experiência republicana, compreendendo a Era Vargas (1930-1945) e a Ditadura Militar (1964-1985). Na Era Vargas, a autonomia dos estados foi relativamente reduzida e, ao invés de governadores, estes passaram a ser governados por interventores, embora possuíssem ainda um papel importante na corrida presidencial. Tal redução tinha por justificativa a suposição de que a autonomia política regional era utilizada como instrumento de manipulação e exploração dos eleitores e, assim, impediriam as iniciativas de um governo central modernizador (MOTA, 1982).

Durante o Estado Novo (1937-1945), a concentração de poder passou a ser tamanha que chegaram ao ponto de terem sido queimadas as bandeiras dos estados, marcando, simbolicamente, o fim do federalismo. Com a queda de Vargas, em 1945, o regime federativo foi reestabelecido por meio de um sistema representativo e com a presença de partidos competitivos em âmbito nacional (COSTA, 2007).

Porém, após esse breve e instável período democrático, na Ditadura Militar (1964-1985) a dinâmica eleitoral passou a ser parca e limitada, dispensando as intermediações locais, uma vez que as elites estaduais eram designadas em razão da proximidade e afinidade com os detentores do poder no governo Federal, eleitas por meio de assembleias estaduais. O governo Central, por sua vez, não carecia de qualquer intermediação eleitoral para se manter no poder (ANDRADE, 2007).

Abrucio (2005) faz um importante contraponto ao afirmar que, no final do regime militar, as relações intergovernamentais verticais tinham sido marcadas pela capacidade de os estados transferirem seus custos e dívidas para o governo federal, sem, contudo, assumir tais dívidas e responsabilidades, mesmo mediante a celebração de contratos federativos. Tal formato de administração e transferência de dívidas acabou por gerar em toda a federação inflação e endividamento global. Por outro lado, a intervenção federal na política local foi,

no caso do Brasil, marcadamente acentuada em termos de controle e centralização, de modo que a intervenção federal poderia ser uma espécie de proteção dos cidadãos em relação às elites políticas regionais, que possuíam o atraso e a corrupção como características particulares.

Contudo, Costa (2007) afirma que a preservação de uma certa autonomia para os governos estaduais foi fundamental para a reconstrução do federalismo, quando o regime autoritário começou a perder força. Nessa direção, o autor argumenta que a redemocratização se apoiou fortemente nas eleições diretas para os governos estaduais, antes das eleições diretas para presidente da República, de modo que os governadores eleitos em 1982 e 1986 tiveram uma importante influência na formação da Nova República (1985-1989).

Entretanto, a tendência histórica de centralização no país não foi facilmente superada, em particular, no campo das políticas públicas, as quais tiveram por característica o financiamento e a centralização na União. Este ente, por deter tamanho nível de comando e controle, deixava os estados e municípios sem meios institucionais de viabilizar a execução de demandas primárias da população, tais como saúde e saneamento básico.

O cenário político centralizador possuía como característica mais proeminente o exercício dos poderes político e econômico. Político porque a construção histórica do país possui características altamente concentradoras de poder. Econômico porque estados e municípios detinham escassa autonomia fiscal, visto que a centralização financeira instituída pela Reforma Fiscal dos anos 1960 concentrou os tributos mais importantes no âmbito do governo federal e, mesmo que os municípios possuíssem receita disponível, eram objeto de controle por parte daquele (ARRETCHE, 2000).

Foi ao final da década de 1980 - a partir da Carta Magna de 1988 - que os ensaios de constituição de uma república democrática, respeitadas as especificidades territoriais e o reconhecimento da autonomia dos estados e municípios tornaram a experiência federativa uma realidade possível.

O processo de descentralização teve suas diretrizes expressas na Constituição Federal de 1988 e por meio do qual o arcabouço institucional do regime militar, que havia, por mais de duas décadas, concentrado decisões políticas e recursos financeiros no governo federal, foi substituído pelo

fortalecimento da capacidade decisória dos governos subnacionais (RIBEIRO, 2013).

O art. 18 da Constituição Federal de 1988 define *in verbis* “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Quanto à organização político-administrativa, Ribeiro (2013) destaca que, no caso do Brasil, a descentralização tornou-se uma espécie de bandeira defendida pelas forças de oposição ao regime autoritário. Portanto, a complexidade do modelo institucional federativo, associado à existência de competências comuns entre os entes federados, somadas à falta de convergência quanto ao grau de responsabilidades e atribuições concretas de cada nível de governo na provisão de políticas sociais resultou que o texto final da Constituição tenha sido produzido com lacunas importantes em relação à elaboração e à implementação de políticas sociais, sendo que tais definições deveriam ser instrumentalizadas por meio de legislação complementar.

A descentralização tributária foi melhor definida na Carta Magna de 1988, tendo estabelecido uma importante redistribuição vertical de recursos oriundos da União em favor dos entes subnacionais e dos estados em favor dos municípios, fixando regras sobre o funcionamento do sistema tributário e das transferências fiscais entre os entes (RIBEIRO, 2013). No caso brasileiro, embora os governos subnacionais tenham garantido funções importantes em termos de gastos e provisão de serviços públicos, as decisões de arrecadação de recursos através de tributos, assim como a alocação dos gastos em políticas públicas são amplamente afetados pela regulação federal. No quadro 09 é sintetizada essa redistribuição:

QUADRO 9: Impostos transferidos e arrecadados pelos entes subnacionais

Estados	Municípios
Elevação do percentual (21,5%) da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) destinados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE);	Aumento dos recursos em 22,5% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);

Partilha de 10% dos recursos provenientes do IPI com os estados na proporção de suas exportações de produtos manufaturados;

Alargamento da base tributável do principal imposto estadual, o antigo ICM, agora Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);

Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), que é de arrecadação exclusiva dos estados.

Transferência de 25% sobre os 10% transferidos pela União aos estados em proporção às suas exportações de produtos manufaturados;

Aumento do percentual (25%) e dos valores absolutos das transferências de parcela do ICMS a seu favor;

Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), que é de arrecadação exclusiva dos municípios;

Imposto sobre Serviços (ISS).

Elaboração da própria autora, a partir de Zauli (2003) e Costa (2007).

É válido ressaltar que impostos como ICMS, IPVA, IPTU e ISS possuem seu potencial de arrecadação diretamente relacionado ao nível da atividade econômica dos estados e municípios. Assim, os entes subnacionais mais desenvolvidos, neste formato de arrecadação, seriam os únicos que conseguiriam sustentar-se com seus próprios impostos. Em contrapartida, os estados e municípios com atividade econômica com menor arrecadação continuariam dependendo das transferências de recursos da União para realização de suas funções básicas (COSTA, 2007).

É nesse cenário que a União principiou um processo de indução, para que, de maneira mais incisiva, os governos subnacionais passassem a executar políticas públicas. A indução se valeu fortemente do repasse condicionado de recursos para execução de metas, ou seja, estados e municípios poderiam acessar recursos federais desde que possuíssem condições de assumir determinadas responsabilidades e execuções. Portanto, um mecanismo essencial para obter cooperação dos entes subnacionais foi a transferência de recursos, que teve, em parte expressiva de sua composição, o objetivo de combater as desigualdades territoriais em termos de capacidade de gasto.

Assim, pode-se afirmar que o pacto federativo ampliou significativamente as políticas públicas, uma vez que autorizou todos os entes a operacionalizar ações e investir recursos neste campo, respeitadas suas especificidades

regionais e locais. Num primeiro momento essa autorização produziu propostas autônomas e inovadoras por parte de diversos entes, mas, ao mesmo tempo, acabou por gerar obstáculos e prejudicar a equidade na prestação de serviços entre eles. Embora esse modelo tenha acentuado as diferenças de desenvolvimento regionais e tornado as disparidades ainda mais acentuadas, ao mesmo tempo assumiu um certo protagonismo na coordenação federativa.

Foram nestas circunstâncias que as ações da União, em meados dos anos 1990, vieram no sentido de garantir certa simetria entre os estados. Novas decisões foram tomadas através de Emendas Constitucionais e Normativas Operacionais que possuíram como marco fundante o aumento da capacidade regulatória do poder central. A União aumentou sua participação na receita tributária e criou ferramentas para induzir a cooperação federativa na implementação de políticas públicas, mas o fez mediante sua autoridade normatizadora e financiadora (MACHADO E PALLOTI, 2014). Estas iniciativas fortaleceram a função redistributiva do governo federal como uma saída estratégica de redução das desigualdades regionais, em especial no acesso dos cidadãos a serviços públicos no interior da nação, de modo a assegurar que a capacidade dos entes subnacionais para garantir serviços públicos convergisse para garantias sociais estabelecidas nacionalmente.

Portanto, há que se observar que a capacidade regulatória da União, associada à soberania compartilhada e a autonomia dos entes só podem ser mantidas através de uma relação equilibrada entre autonomia e interdependência, o que requer reduzir as distâncias entre os entes subnacionais ricos e pobres. Portanto, ainda que a interdependência federativa não deva ser concebida pela ação impositiva do governo central, este se valeu de prerrogativas específicas para buscar a manutenção do equilíbrio federativo, sem prejuízo dos controles mútuos entre as esferas de governo – *checks and balances* – necessários para que nenhum ente concentre demasiado poder (ABRUCIO, 2005).

Em termos mais descritivos que normativos, Arretche (2012) argumenta que, no caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 criou um modelo de Estado Federativo que combina ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto dados aos governos subnacionais. As regras que regem as interações entre as elites do governo federal e dos

governos subnacionais favorecem as elites políticas instaladas no centro e limitam as oportunidades de veto das elites instaladas nos governos subnacionais.

A operacionalidade normativa, bem como a capacidade de gastos da União Ihe permitiu afetar, de forma decisiva, a agenda dos governos subnacionais e, no caso de políticas públicas, seus resultados não podem ser relacionados diretamente a iniciativas autônomas destes últimos. Os arranjos setoriais para executar políticas públicas importam, assim como a autoridade sobre as regras da decisão e o controle dos recursos, condições que comprometem a capacidade dos governos subnacionais de discordarem ou não do governo central. O argumento sustentado é de que a descentralização fiscal e de competências não equivale à descentralização da autoridade decisória sobre a execução fiscal ou à provisão de políticas (ARRETCHE, 2012). Machado e Palloti (2014, p.402) asseveram essa ideia, ao afirmarem que

As relações intergovernamentais também importam para a implementação de políticas públicas, uma vez que a autonomia característica dos arranjos horizontais está controlada pela via de incentivos financeiros estabelecidos em âmbito federal ou estadual, de modo que a gestão intergovernamental está, de certa forma, condicionada à normatização do ente central. A decisão local de não adequação às normas estabelecidas pela União poderia impedir entes subnacionais de ter acesso a recursos financeiros relevantes para a implementação de políticas públicas.

Nesta direção, Almeida (2005) afirma que sempre existiu uma tensão entre impulsos centralizadores e descentralizantes, como característica constitutiva e sempre presente nas relações intergovernamentais da federação brasileira, acrescentando que esta tensão produz diferentes resultados de acordo com a temporalidade em que se expressa e a política pública que está em pauta.

Outro aspecto importante das políticas públicas está relacionado com a “competição vertical”, existente entre o Estado Central e os governos regionais. A expansão das políticas públicas que caracterizam benefícios sociais ou daquelas de transferência de renda vêm exercendo um caráter de suma importância para a construção do processo democrático, visto que as máquinas estaduais exerciam certo controle sobre o eleitorado basicamente em troca de benefícios e tiveram reduzido seu poder de barganha eleitoral (BORGES, 2010). Entretanto, é importante salientar que o objetivo deste trabalho não é de fazer

uma análise do embate existente entre o governo federal e os entes subnacionais. Interessa nesse momento apreender que a indução da União, por meio do cofinanciamento e dos marcos regulatórios estabelecidos a partir da década de 2000, foi fundante para o que se tem hoje em termos de oferta do SUAS e de sua ampla capilaridade em todo o território nacional. O pacto federativo para o SUAS se desenvolveu no contexto da evolução da institucionalidade do federalismo brasileiro para a coordenação das políticas sociais na medida em que fundado nas corresponsabilidades dos entes, sem as quais o sistema não se sustentaria.

Nesta direção, pesquisar o papel dos estados no pacto federativo em relação ao SUAS e, a partir daí, buscar a expressão das informações que possam traduzir em que medida os estados se esforçam para implementar o referido sistema constitui-se fim último ao qual este trabalho se propõe. Para isto, é relevante destacar, de modo mais específico, as especificidades do pacto federativo em relação à Assistência Social, o que será elaborado na próxima seção deste capítulo.

2.3. RELAÇÕES FEDERATIVAS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Deliberado na IV Conferência Nacional de Assistência Social, o SUAS constitui o modelo de gestão sistêmico a ser adotado em todo o território nacional e a sua premissa é a integração entre os entes federados e a corresponsabilidade das ações e do financiamento.

Os marcos regulatórios da Política de Assistência Social, desde a LOAS, determinam as corresponsabilidades entre os entes federados quanto ao financiamento e à implementação, constituindo aspectos estruturantes para o desenvolvimento desta política. Nesse sentido, a dinâmica da descentralização é fortemente influenciada pelo processo político no qual é implementada, já que decorre de interações entre os diferentes poderes (RIBEIRO, 2013). Todavia, para que a integração entre os entes ocorra faz-se necessário, na gestão da Política de Assistência Social, o estabelecimento de pactuações, que são

As negociações estabelecidas com a anuência das esferas de governo envolvidas, no que tange à operacionalização da política, não pressupondo processo de votação, nem tão pouco de deliberação. As pactuações de tais instâncias só são possíveis na medida em que haja

concordância de todos os entes envolvidos, sendo formalizada por meio de publicação da pactuação e submetidas às instâncias de deliberação (NOB/SUAS, 2005, p. 123).

As instâncias de negociação e pactuação do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social são as Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT). As CIBs se constituem em espaços de interlocução entre gestores estaduais e municipais com vistas à pactuação em torno da gestão e operacionalização do sistema, cabendo a elas definir as possíveis estratégias de implementação e operacionalização das ofertas do SUAS no âmbito estadual. Já a CIT se constitui em um espaço de articulação dos gestores federais, estaduais e municipais. É nesse espaço de pactuação que são definidas as diretrizes da gestão do SUAS em todo território nacional (SENNA, et. al, 2017). No quadro abaixo, destaca-se as principais competências das CIBs e da CIT.

QUADRO 10: Principais competências das CIB e da CIT

CIB	CIT
Pactuar e organizar o Sistema Estadual de Assistência Social, proposto pelo órgão gestor estadual e definição de estratégias de implementação e operacionalização da proteção social;	Pactuar estratégias para implantação e operacionalização do SUAS;
Pactuar medidas para aperfeiçoamento da organização e do funcionamento do SUAS no âmbito regional;	Estabelecer acordos acerca de encaminhamentos de questões operacionais relativas à implantação dos serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o SUAS;
Pactuar a distribuição / partilha de recursos estaduais e federais destinados ao co-financiamento das ações e serviços socioassistenciais, sendo os últimos com base nos critérios pactuados na CIT e aprovados no CNAS;	Atuar como fórum de pactuação de instrumentos, parâmetros, mecanismos de implementação e regulamentação do SUAS;
Pactuar critérios, estratégias e procedimentos de repasse de recursos estaduais para o	Pactuar os critérios e procedimentos de transferência de recursos para o co-financiamento de ações e serviços da

<p>co-financiamento das ações e serviços socioassistenciais para municípios;</p> <p>Estabelecer interlocução permanente com a CIT e com as demais CIB para aperfeiçoamento do processo de descentralização, implantação e implementação do SUAS;</p> <p>Submeter à aprovação do Conselho Estadual de Assistência Social as matérias de sua competência;</p> <p>Estabelecer acordos relacionados aos serviços, programas, projetos e benefícios a serem implantados pelo Estado e municípios enquanto rede de proteção social integrante do SUAS no Estado;</p> <p>Avaliar o cumprimento dos pactos de aprimoramento da gestão, de resultados e seus impactos.</p>	<p>Assistência Social para estados, Distrito Federal e municípios;</p> <p>Manter contato permanente com as CIB, para a troca de informações sobre o processo de descentralização;</p> <p>Promover a articulação entre as três esferas de governo, de forma a otimizar a operacionalização das ações e garantir a direção única em cada esfera;</p> <p>Submeter as pactuações ao CNAS para apreciação e ou aprovação.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Elaboração da autora

A CIB também possui como premissa, em todas as suas pactuações, a observância das deliberações do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), a legislação vigente pertinente e as orientações emanadas da CIT e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Todas as suas pactuações devem ser encaminhadas ao CEAS para conhecimento ou apreciação e deliberação e também aos Conselhos Municipais, CIT e CNAS, para conhecimento. Nessa direção, as CIBs e a CIT são espaços de interlocução entre os entes federados, onde são traduzidas as suas responsabilidades e seus compromissos de atuação dentro do SUAS. (NOB/SUAS, 2005).

Não obstante a premissa descrita, outra expressão de destacada relevância na corresponsabilidade das três esferas de governo diz respeito ao cofinanciamento, uma vez que o modelo de gestão do SUAS preconiza o

financiamento compartilhado entre a União, estados e municípios, viabilizado por meio de transferências regulares e automáticas entre os fundos de assistência social, observadas as obrigatoriedades da destinação e da alocação de recursos próprios pelos respectivos entes (NOB/SUAS, 2012).

Nessa direção, a pactuação entre os entes federados se constitui como uma característica fundante do SUAS, de modo que a atuação dos entes deve perseguir a implementação dos serviços socioassistenciais, o monitoramento e a avaliação da Política de Assistência Social, assim como o aprimoramento de suas ofertas. Somente com tal premissa estruturada e devidamente pactuada é possível discorrer a respeito das funções, objetivos e diretrizes do SUAS.

O SUAS possui como escopo de gestão o pacto federativo e busca, na descentralização político-administrativa e na valorização das peculiaridades territoriais, a consolidação do sistema, corresponsabilizando os entes federados pela implementação, pelo financiamento e pela consolidação do SUAS. Dito de outro modo, a Assistência Social se constitui como uma política pública essencialmente descentralizada e possui a perspectiva socioterritorial como norteadora de suas ações, tendo sua capacidade regulatória concentrada no governo federal. A respeito disso, estudos comparados indicam que os governos subnacionais podem ter grande responsabilidade na execução de políticas públicas sob condições de elevada regulação e supervisão por parte dos governos centrais (ARRETCHE, 2012).

Falleti (2006) argumenta que importa a ordem temporal das dimensões da descentralização como parte da explicação dos seus resultados, ou seja, à medida em que um processo descentralizador se inicia na descentralização política continua na descentralização fiscal e termina com a descentralização administrativa, ou combina estas dimensões em outra sequência. Na Política de Assistência Social, partindo da redefinição das responsabilidades políticas, as dimensões administrativas e fiscais deveriam ser, portanto, objeto de pactuação progressiva nas instâncias colegiadas de gestão.

Assim, as normativas apontam que a execução da Política de Assistência Social deve ser realizada por meio da descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como entidades beneficentes de assistência social. Sendo assim,

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme suas competências, previstas na Constituição Federal e na LOAS, assumem responsabilidades na gestão do sistema e na garantia de sua organização, qualidade e resultados na prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais que serão ofertados pela rede socioassistencial. (NOB/SUAS, 2012, p.19).

A LOAS foi a normativa que qualificou a assistência social em uma perspectiva sistêmica, corresponsabilizando os entes federados por sua implementação, ainda que, posteriormente, a PNAS e a NOB/SUAS tenham normatizado as competências de cada órgão federado, buscando, assim, a implementação do SUAS em todo o território nacional. Contudo, essas normativas parecem contribuir para que os estados possuam um papel funcional com características residuais. Em outras palavras, enquanto à União cabe a função de normatizar e estruturar o SUAS e aos municípios as funções de gestão e execução da Política de Assistência Social, os estados possuem funções mais ambíguas, assumindo menor protagonismo na implementação da Política de Assistência Social e atuam de forma mais restrita quanto ao suporte e à orientação técnica aos municípios.

Em federações, a questão de *“quem deve fazer o quê”* se superpõe por vezes à questão de *“o que deve ser feito”*. (ARRETCHE, 2012). No caso, o modelo de descentralização da LOAS se apoiou principalmente no repasse de recursos do governo federal para que os entes subnacionais pudessem gerir e executar a Política de Assistência Social. A nova institucionalidade proposta implica que a política federal de Assistência Social deve ser gerida segundo uma distribuição de funções, na qual cabe ao governo federal o papel de financiador e normatizador e, aos municípios, o papel de executor das políticas no plano local.

Portanto, nesse modelo, resta aos governos estaduais o papel de apoiar o desenvolvimento dos executivos municipais, de modo a melhorar a performance destes na implantação do SUAS na sua respectiva área de jurisdição. Estas funções não se encontram no patamar da entrega direta da política ao cidadão, nem nos elevados espaços de tomada de decisão. Portanto, tais características não colocam o estado em um papel menos relevante que os demais entes, embora talvez de menor visibilidade, o que o faz ser confundido com um aspecto residual. Talvez a própria fragilidade da atuação dos estados

os coloque em condição secundária e menos protagonista na implantação do SUAS.

Entretanto, os estados possuem responsabilidades que são destacadamente relevantes e que podem contribuir de modo a gerar impactos positivos para a implementação e qualificação do SUAS nos municípios. Dentre essas funções, destacam-se as seguintes: i) regular a oferta dos benefícios eventuais; ii) organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados de Proteção Social Especial de média e alta complexidade; iii) apoiar técnica e financeiramente os municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e iv) instituir ações preventivas e proativas de acompanhamento aos municípios, no cumprimento das normativas do SUAS, para o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais pactuados nacionalmente. (NOB / SUAS, 2012).

Nesta direção, cumpre avultar a seguinte característica da federação brasileira: dos 5570 municípios existentes no país, 3.808 são considerados de pequeno porte I (até 20.000 habitantes) e 1906 são considerados de pequeno porte II (de 20.001 habitantes a 50.000 habitantes) (PNAS, 2004), o que totalizam juntos 4.904²⁹ municípios e representa 88% do total de municípios do Brasil. Tais municípios, em especial, resguardadas sua autonomia, podem possuir burocracias menos robustas em termos de gerenciamento (GRIN, 2014), *expertise* e execução do SUAS, tendo os estados a responsabilidade de apoiá-los para que possam se desenvolver e aprimorar a execução da política, já que das 24 responsabilidades deste ente federado, 09 dizem respeito ao apoio e assessoramento aos municípios. É válido destacar que todos os municípios, independente do porte, carecem da atuação do ente em questão; todavia, é pertinente ponderar que os municípios com burocracias menos arrojadas podem carecer ainda mais do apoio do ente em questão.

Sendo assim, esta pesquisa se propõe a fazer uma análise acerca dos níveis de desempenho variados apresentados pelos governos estaduais em

²⁹<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados> (Tabelas de estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2018).

relação à implementação do SUAS, buscando identificar quais fatores poderiam contribuir neste sentido. A apropriação desse tema se faz relevante, uma vez que os estados têm sido pouco estudados quanto às suas funções de ente corresponsável pela implementação da Política de Assistência Social, inclusive por ser uma política pública relativamente recente e, pela mesma razão, não é vasta a literatura acerca deste tema (ABRUCIO, 2005³⁰; ARRETCHE, 2012).

Nessa direção, indaga-se os motivos pelos quais alguns estados assumem papéis mais relevantes na implementação da Política de Assistência Social, buscando ativamente influenciar o processo de implementação, enquanto outros, de fato, mantêm uma atuação de pouca significância. Isto porque, em se tratando do SUAS, os incentivos institucionais para a adesão dos estados à política não seriam similares àqueles estabelecidos para municípios. Se, por um lado, a União detém uma grande capacidade de formular os serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da Assistência Social, a implementação dependeria dos mecanismos acionados para que os demais entes se sentissem atraídos a assumir sua execução. Baseados fortemente no financiamento, esses mecanismos tiveram os municípios como principais destinatários, por meio das transferências condicionadas que advém da União, juntamente com o bônus do aumento da oferta da assistência social em seus respectivos territórios. Mas, no caso dos estados, nem a premissa do financiamento ou o crédito pela oferta de serviços seriam relevantes a ponto de conseguir explicar os esforços diferenciados entre si, no que diz respeito à implementação do SUAS.

Não se deve esquecer da relação de desconfiança quanto à atuação política das elites provinciais e locais, que são historicamente vinculadas a práticas clientelistas e patrimonialistas e, por isto, pode ser uma poderosa motivação para a centralização de autoridade política, mesmo em estados federativos (ARRETCHE, 2012). Assim, políticas nacionais voltadas para mudanças do *status quo*, em particular as redistributivas, poderiam escolher centralizar a formulação, como seria o caso, considerando o contexto histórico em que se deu a atuação da Política de Assistência Social. Relativizar a

³⁰Abrucio (2005) afirma que as relações intergovernamentais, ou seja, suas formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações é um tema complexo e pouco explorado.

autonomia dos estados e, em certa medida, blindar a implementação da política da influência das elites políticas estaduais poderia ser a melhor escolha possível de fazer da assistência social uma política pública de fato nacional e redistributiva, visto que, ao concentrar a indução por meio do financiamento direto aos municípios, concentraria também elevados mecanismos de controle de resultados sobre este ente.

Contudo, sabe-se que, para implementar uma política pública, muitos fatores importam, dentre eles a coparticipação dos entes subnacionais no custeio, bem como as capacidades fiscais, administrativas e institucionais destes. Embora existam instâncias de pactuação em termos da construção do SUAS, a sua existência não é capaz de, por si, reduzir as assimetrias entre capacidades locais ou baixar os custos de implementação para os governos locais, além do fato de que a representatividade nestes espaços conta com assimetrias peculiares, como no caso das assimetrias informacionais verticais entre governos de diferentes níveis.

Sendo assim, não se pode incorrer no equívoco de ignorar em que condições os estados foram postos no sentido de concordar ou não com as atribuições que lhe foram reservadas na NOB/SUAS. Participar de uma comissão decisória não garante necessariamente que esses entes poderiam ter poder de veto e tampouco se pode desconhecer que as relações entre estados e União não sejam essencialmente assimétricas (ABRUCIO, 2005. ARRETCHE, 2012. MACHADO E PALLOTI, 2014). Porém, isso não quer dizer que o nível estadual seja uma “constante” na equação que resulta no processo de implementação do SUAS nos municípios. Busca-se demonstrar neste estudo não apenas que o esforço no desempenho das suas funções varia, mas também apontar razões para tais variações. Nesta Direção, antes de tudo e conforme a NOB/SUAS (2012) caberia ao ente subnacional estado as responsabilidades, explicitadas no quadro 11:

QUADRO 11: Responsabilidades dos estados no pacto federativo³¹

I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, da

³¹ NOB / SUAS, 2012. (p. 22 e 23).

LOAS, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS;

II - cofinanciar, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo os serviços, programas, projetos e benefícios eventuais e o aprimoramento da gestão, em âmbito regional e local;

III - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;

IV - organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade, de acordo com o diagnóstico socioterritorial e os critérios pactuados na CIB e deliberados pelo CEAS;

V - realizar o monitoramento e a avaliação da Política de Assistência Social em sua esfera de abrangência e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento;

VI - garantir condições financeiras, materiais e estruturais para o funcionamento efetivo da CIB e do CEAS;

VII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;

VIII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios para a implantação e gestão do SUAS, Cadastro Único e Programa Bolsa Família;

IX - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação da vigilância socioassistencial;

X - municipalizar os serviços de proteção social básica executados diretamente pelos Estados, assegurando seu cofinanciamento, com exceção dos serviços socioassistenciais prestados no distrito estadual de Pernambuco, Fernando de Noronha, até que este seja emancipado;

XI - coordenar o processo de definição dos fluxos de referência e contrarreferência dos serviços regionalizados, acordado com os Municípios e pactuado na CIB;

XII - organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede socioassistencial nos âmbitos estadual e regional;

XIII - instituir ações preventivas e proativas de acompanhamento aos Municípios no cumprimento das normativas do SUAS, para o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais pactuados nacionalmente;

XIV - participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental que viabilizem técnica e financeiramente os serviços de referência regional, definindo as competências na gestão e no cofinanciamento, a serem pactuadas na CIB;

XV - elaborar plano de apoio aos Municípios com pendências e irregularidades junto ao SUAS, para cumprimento do plano de providências acordado nas respectivas instâncias de pactuação e deliberação;

XVI - elaborar e cumprir o plano de providências, no caso de pendências e irregularidades do Estado junto ao SUAS, aprovado no CEAS e pactuado na CIT;

XVII - prestar as informações necessárias para a União no acompanhamento da gestão estadual;

XVIII - zelar pela boa e regular execução dos recursos da União transferidos aos Estados, executados direta ou indiretamente por este, inclusive no que tange à prestação de contas;

XIX - aprimorar os equipamentos e serviços socioassistenciais, observando os indicadores de monitoramento e avaliação pactuados;

XX - alimentar o Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS;

XXI - instituir plano estadual de capacitação e educação permanente;

XXII - acompanhar o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social, de que trata o inciso XI, do art. 19, da LOAS, em articulação com os Municípios de sua área de abrangência;

XXIII - apoiar técnica e financeiramente entidade de representação estadual dos secretários municipais de assistência social;

XXIV - normatizar, em seu âmbito, o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS, conforme §3º do art. 6º- B da LOAS e sua regulamentação em âmbito federal.

Assim, tendo como ponto de partida as responsabilidades essenciais destinadas aos estados nos marcos regulatórios, este trabalho busca analisar o esforço destes entes subnacionais na implementação do SUAS. No próximo capítulo, serão apresentados os instrumentos para mensuração desse esforço, bem como a identificação e mensuração das variáveis que poderiam afetá-lo, incluindo as hipóteses que orientarão a abordagem empírica aqui proposta.

3. DESENHO METODOLÓGICO: CONSTRUÇÃO DAS VARIÁVEIS E HIPÓTESES

Este capítulo tem por escopo apresentar o desenho metodológico que orientou esta pesquisa na realização do objetivo de mensurar o esforço dos estados quanto à implementação do SUAS e identificar fatores que poderiam explicá-lo. Para isso, foram construídas variáveis correspondentes e extraídas informações de diversos bancos de dados disponíveis, sistematizadas ao longo deste capítulo. Na primeira parte será apresentada a construção da Variável Dependente denominada “esforço dos estados na implementação do SUAS”. Já a segunda parte estará dedicada à construção das Variáveis Independentes, as quais informam sobre as hipóteses desta pesquisa. O período compreendido pela pesquisa abrange os anos de 2010, 2013 e 2016. Por fim, é apresentado o procedimento para a confrontação das variáveis no processo de análise, considerando o caráter exploratório do presente estudo.

A escolha temporal justifica-se mediante o fato de que o modelo de gestão sistêmico da Política de Assistência Social foi assim concebido a partir dos marcos regulatórios de 2004 e 2005. Assume-se daí que, por ser uma nova concepção de organização da política, os entes precisariam de um algum tempo para organizar seus processos internos e realizar, dentro das suas possibilidades, as adequações necessárias para atender às normativas, o que indicaria escolher como ano inicial algum que não fosse tão próximo a 2005. Além disso, considera-se a disponibilidade de dados para todas as variáveis envolvidas, o que tornou o ano de 2010 uma escolha adequada como marco inicial. Em seguida, foram selecionados também os anos de 2013 e 2016, cuja escolha permitiria captar a alternância nos governos estaduais neste período, abrindo a possibilidade de análise do esforço dos estados a partir da orientação político-partidária de seus governos.

De forma sucinta, a pesquisa se estrutura da seguinte forma:

1º) Construção de um Indicador capaz de mensurar o esforço dos estados na implementação do SUAS. Para essa construção, foram consideradas a *adequação administrativa e funcional* e a *despesa alocada* dos estados em relação à Política de Assistência Social; é o que denominamos de Variável Dependente;

2º) Com o objetivo de explicar o comportamento dos estados com base no Indicador, foram construídas 04 variáveis independentes, cuja intenção é tentar explicar o comportamento dos estados a partir de algumas hipóteses, conforme demonstrado no quadro 12.

QUADRO 12 - Variáveis Independentes e elaboração das hipóteses

Variáveis Independentes	Hipótese
a) Legado das políticas prévias	Estados que possuíam maiores investimentos na Política de Assistência Social anteriores ao ano de 2005 possuirão melhor desempenho na implementação do SUAS.
b) Vulnerabilidade social	Quanto maior a vulnerabilidade social da população dos estados, maior será o investimento deste ente na Política de Assistência Social.
c) Partido do Governador	Quanto maior o tempo de exposição a partidos de esquerda no governo do estado, maior será seu esforço na implementação do SUAS.
d) Receita própria <i>per capita</i> dos estados - tributação direta, mais as transferências obrigatórias da União.	Quanto maior a disponibilidade geral de receitas dos estados, melhores serão os investimentos na Política de Assistência Social.

Desse modo, nos próximos subitens deste capítulo apresentar-se-á a construção da Variável Dependente e das Variáveis Independentes, assim como as mensurações extraídas de cada uma delas.

3.1. FORMULAÇÃO DA VARIÁVEL DEPENDENTE

Para construção da Variável Dependente, denominada “Esforço dos estados na implementação do SUAS” analisou-se o banco de dados do Censo SUAS³², importante ferramenta que contribui para a análise da Política de Assistência Social em todo o território nacional, assim como o banco de dados

³² Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/portal-censo/>. O Recorte temporal dos dados corresponde aos anos de 2010, 2013 e 2016.

que informa a execução orçamentária dos estados, tendo como escopo os gastos com esta política³³.

3.1.1. Componentes da Variável Dependente:

a) Adequação Administrativa e Funcional:

Com base na responsabilidade dos estados, enquanto entes partícipes da implementação do SUAS em todo o território nacional, cujo cumprimento está registrado no banco de dados do Censo SUAS a partir das respostas autodeclaradas pelos mesmos, chegou-se a uma primeira dimensão do esforço de implementação, o que denomina-se “Adequação Administrativa e Funcional”. Essa dimensão se refere a um conjunto bastante heterogêneo de adequações no âmbito da gestão estadual do SUAS e que incluem:

- Adequações organizacionais, incluindo o nível de autonomia do órgão gestor, adequação das estruturas internas deste às funções estaduais preconizadas para o SUAS;
- Legislação estadual regulamentando o SUAS;
- Presença de instrumentos de gestão, como planos estaduais, diagnósticos, desenho da regionalização no estado, apoio aos municípios para o estabelecimento de ofertas de Proteção Social Especial;
- Alterações na prestação direta de serviços ou benefícios, transferindo gradativamente tais responsabilidades para os municípios;
- Incorporação de sistemas de informação, ações de monitoramento, controle e avaliação, dentre outras afins;
- Ações de capacitação da gestão municipal e supervisão da implementação local;

Na tabela 01 se encontram os dados extraídos do Censo SUAS, por cada ano observado. Note-se que não foi possível extrair as mesmas informações, uma vez que a coleta de dados do Censo SUAS foi exposta a alterações a cada aplicação de questionário.

³³ <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>

Quanto à adequação administrativa e funcional, partiu-se da premissa de que a promoção das mudanças organizacionais e a incorporação de funções e atividades atribuídas aos estados pelas unidades federadas traduz o nível de esforço em investir no fortalecimento da Política de Assistência Social. No quadro 13 apresentamos as perguntas do Censo SUAS, ao longo dos três anos analisados, compreendendo que as respostas dos estados constituem-se enquanto elementos de análise dos respectivos esforços de cada ente subnacional.

QUADRO 13 – Perguntas do Censo SUAS para os estados por ano observado³⁴

2010	2013	2016
1) De acordo com a estrutura administrativa do estado o órgão gestor da assistência social caracteriza-se como?	1) De acordo com a estrutura administrativa do estado, a Secretaria Estadual da Assistência Social caracteriza-se como?	1) De acordo com a estrutura administrativa do estado a Secretaria Estadual da Assistência Social caracteriza-se como?
2) Subdivisões administrativas (departamentos, coordenações) na estrutura do órgão gestor - Proteção Social Básica.	2) A Proteção Social Básica está constituída como subdivisão administrativa na estrutura do órgão gestor?	2) Possui Lei Estadual de Regulamentação do SUAS?
3) Subdivisões administrativas (departamentos, coordenações) na estrutura do órgão gestor - Proteção Social Especial.	3) A Proteção Social Especial está constituída como subdivisão administrativa na estrutura do órgão gestor?	3) Possui Plano Estadual de Capacitação?
4) Subdivisões administrativas (departamentos, coordenações) na estrutura do órgão gestor - Gestão Financeira e Orçamentária.	4) A Gestão do Bolsa Família está constituída como subdivisão administrativa na estrutura do órgão gestor?	4) A Secretaria Estadual de Assistência Social executa diretamente algum serviço socioassistencial da Proteção Social Básica?
5) Subdivisões administrativas (departamentos, coordenações) na estrutura do órgão gestor - Gestão do Bolsa Família.	5) A Gestão de Benefícios Assistenciais está constituída como subdivisão administrativa na estrutura do órgão gestor?	5) A Secretaria Estadual de Assistência Social executa diretamente algum serviço da proteção social especial de média complexidade?
6) Subdivisões administrativas (departamentos, coordenações) na estrutura do órgão gestor - Gestão de Benefícios Assistenciais (BPC).	6) A Gestão do SUAS está constituída como subdivisão administrativa na estrutura do órgão gestor?	6) A Secretaria Estadual de Assistência Social executa diretamente algum serviço de proteção especial de alta complexidade?

³⁴Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=105>

- | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7) Subdivisões administrativas (departamentos, coordenações) na estrutura do órgão gestor - Gestão do SUAS. | 7) A Vigilância Socioassistencial está constituída como subdivisão administrativa na estrutura do órgão gestor? | 7) O estado realiza concessão de Benefícios Eventuais da assistência social? |
| 8) Subdivisões administrativas (departamentos, coordenações) na estrutura do órgão gestor - Gestão do Trabalho. | 8) A Gestão do Trabalho está constituída como subdivisão administrativa na estrutura do órgão gestor? | 8) O planejamento de apoio técnico aos municípios foi pactuado na CIB? |
| 9) Subdivisões administrativas (departamentos, coordenações) na estrutura do órgão gestor - Vigilância Social. | 9) A Regulação do SUAS está constituída como subdivisão administrativa na estrutura do órgão gestor? | 9) Produção e distribuição de material técnico. |
| 10) Subdivisões administrativas (departamentos, coordenações) na estrutura do órgão gestor - Monitoramento e Avaliação. | 10) A Gestão Financeira e Orçamentária está constituída como subdivisão administrativa na estrutura do órgão gestor? | 10) Elaboração, pelo Estado, de normativas e instruções operacionais para orientação dos municípios. |
| 11) O Estado possui Plano Estadual de Assistência Social? | 11) Existe Lei Estadual de regulamentação do Sistema Único da Assistência Social - SUAS? | 11) Capacitações presenciais. |
| 12) A Política de Assistência Social do estado adota desenho de regionalização dos municípios? | 12) A Secretaria de Estado da Assistência Social possui estudo/diagnóstico sobre o volume e localização da oferta dos serviços de proteção social especial no estado? | 12) Capacitações à distância. |
| 13) O desenho de regionalização foi pactuado na CIB? | 13) A Secretaria de Estado da Assistência Social possui diagnóstico da incidência das situações de risco e violações de direito existentes no estado? | 13) Assessoramento técnico de forma presencial no município. |

- 14) Se realiza diretamente a execução de algum serviço de proteção social básica.
- 15) Se realiza diretamente a execução de algum serviço de proteção social especial de média complexidade.
- 16) Se realiza diretamente a execução de algum serviço de proteção social especial de alta complexidade.
- 17) Existe procedimento de transição destes serviços para o município?
- 18) O estado realiza concessão de Benefícios Eventuais da assistência social?
- 19) O órgão gestor utiliza sistemas de informação informatizados para gerenciar a Política de Assistência Social no estado?
- 20) Nos últimos dois anos (2009 e 2010) o estado realizou/promoveu cursos presenciais de capacitação para os trabalhadores da Secretaria Estadual?
- 14) A Secretaria de Estado da Assistência Social possui plano ou proposta de regionalização dos serviços de proteção social especial de média ou de alta complexidade?
- 15) Atualmente está em funcionamento no estado algum serviço/unidade de caráter regional de proteção social especial de alta complexidade?
- 16) A Secretaria Estadual de Assistência Social executa diretamente algum serviço socioassistencial da Proteção Social Básica?
- 17) Existe procedimento de transição destes serviços da proteção social básica para os municípios?
- 18) O estado realiza concessão de Benefícios Eventuais da assistência social?
- 19) O recurso do IGD-SUAS foi utilizado para Contratação de estudos, diagnósticos, pesquisas e demais serviços técnicos especializados?
- 20) O recurso do IGD-SUAS foi utilizado para Capacitações, encontros, seminários e oficinas?
- 14) Assessoramento técnico à distância.

21) Nos últimos dois anos (2009 e 2010) o estado realizou/promoveu cursos à distância de capacitação para os trabalhadores da assistência social nos municípios?

21) A Secretaria Estadual de Assistência Social tem Plano Estadual de Capacitação?

22) A Secretaria Estadual de Assistência Social tem parceria com Universidades e/ou núcleos de estudos e pesquisas para a realização de capacitações no âmbito do estado?

23) Gestor Estadual promoveu capacitação presencial para trabalhadores estaduais?

24) Gestor Estadual promoveu o curso à distância para trabalhadores estaduais?

25) Gestor Estadual promoveu capacitação presencial para trabalhadores municipais?

26) Gestor Estadual promoveu capacitação à distância para trabalhadores municipais?

27) Apoio aos municípios para construção do Plano de Providências.

28) Elaboração, pelo Estado, de normativas e instruções operacionais para orientação dos municípios.

29) Assessoramento técnico de forma presencial no município.

30) Assessoramento técnico à distância.

31) Realiza atividades de Monitoramento?

32) Realiza atividades de Avaliação?

- 33) Realiza atividades de Vigilância Social?
- 34) A Secretaria utiliza sistemas de informação informatizados para gerenciar a Política de Assistência Social no estado?

Após apuração dos dados foram atribuídas notas a cada resposta informada pelos estados, de forma positivada, conforme o critério especificado no quadro 14.

QUADRO 14: Pontuação quanto aos quesitos analisados – adequação administrativa e funcional

Nota	Esforço
1	O estado está em conformidade com o quesito analisado.
0,5	O estado está parcialmente adequado ao quesito analisado.
0	O estado não atende o quesito analisado.

Após a atribuição das notas por cada resposta dos estados, ao longo dos três anos, os resultados foram extraídos da seguinte forma: no ano de 2010, para que um estado pudesse ter a maior capacidade de esforço possível em termos de adequação administrativa e funcional, sua nota máxima deveria ser de 21 pontos, ou seja, o estado deveria responder que está em conformidade com todas as suas responsabilidades, de modo que receberia nota 01 para cada pergunta do Censo SUAS. Para o ano de 2013, a maior nota possível de ser alcançada pelos estados deveria ser de 34 pontos, ao passo que, para o ano de 2016, a maior nota deveria ser de 14 pontos.

A pontuação atingida por cada estado, nesta primeira dimensão do esforço, foi dividida pelo total de pontos possíveis em cada ano analisado, obtendo-se o índice de cada ente, onde nota 0 (zero) representa nenhuma conformidade com as suas responsabilidades e nota 1 (um) total conformidade com suas responsabilidades.

Após encontradas as notas de cada estado, por cada ano analisado, foi necessário submeter os dados a um cálculo matemático que pudesse tornar possível a adição dos dois componentes da variável dependente, bem como para tornar esta variável comparável às variáveis explicativas. Assim, atribuiu-se nota 0 (zero) para o estado que apresentou a menor nota em termos de adequação administrativa e funcional e 1 (um) para o estado que alcançou a maior pontuação, conforme a seguir:

$$\text{Índice} = \frac{\text{esforço do estado} - \text{estado com menor esforço}}{\text{estado com maior esforço} - \text{estado com menor esforço}}$$

Nesta perspectiva, o comportamento dos estados nesta dimensão é apresentado para os três anos analisados na Tabela 01 e no Gráfico 01, a seguir. Na Tabela 02 e no Gráfico 02 é apresentada a pontuação final dos estados, nesta dimensão considerando o ajuste procedido sob a fórmula do Índice apresentado acima.

TABELA 1: Esforço dos estados em termos de adequação administrativa e funcional nos anos de 2010, 2013 e 2016

UF	Pontuação máxima de 21 pontos - 2010		Pontuação máxima de 21 pontos - 2013		Pontuação máxima de 21 pontos - 2016	
		Índice		Índice		Índice
AC	16,5	0,79	19,0	0,56	8,0	0,57
AL	14	0,67	19,0	0,56	7,0	0,50
AM	11,5	0,55	19,5	0,57	10,0	0,71
AP	6,5	0,31	13,5	0,40	4,0	0,29
BA	7,5	0,36	16,5	0,49	9,0	0,64
CE	15,5	0,74	25,0	0,74	8,0	0,57
ES	11,5	0,55	15,5	0,46	6,0	0,43
GO	8	0,38	15,5	0,46	6,0	0,43
MA	10,5	0,50	17,5	0,51	6,0	0,43
MG	18,5	0,88	26,5	0,78	12,0	0,86
MS	13	0,62	22,5	0,66	10,0	0,71
MT	12,5	0,60	15,5	0,46	7,0	0,50
PA	12	0,57	19,5	0,57	6,0	0,43
PB	12	0,57	19,0	0,56	9,0	0,64
PE	10	0,48	25,5	0,75	7,0	0,50
PI	13	0,62	19,0	0,56	9,0	0,64
PR	13,5	0,64	28,5	0,84	10,0	0,71
RJ	10,5	0,50	16,5	0,49	7,0	0,50
RN	11,5	0,55	13,5	0,40	8,0	0,57
RO	16	0,76	13,5	0,40	7,0	0,50
RR	13	0,62	20,5	0,60	7,0	0,50
RS	7	0,33	12,5	0,37	6,0	0,43
SC	7,5	0,36	17,0	0,50	9,0	0,64
SE	10	0,48	16,5	0,49	5,0	0,36
SP	16	0,76	27,0	0,79	9,0	0,64
TO	9	0,43	20,5	0,60	6,0	0,43

GRÁFICO 1 – Esforço dos estados na implementação do SUAS, em termos de adequação administrativa e funcional, nos anos de 2010, 2013 e 2016

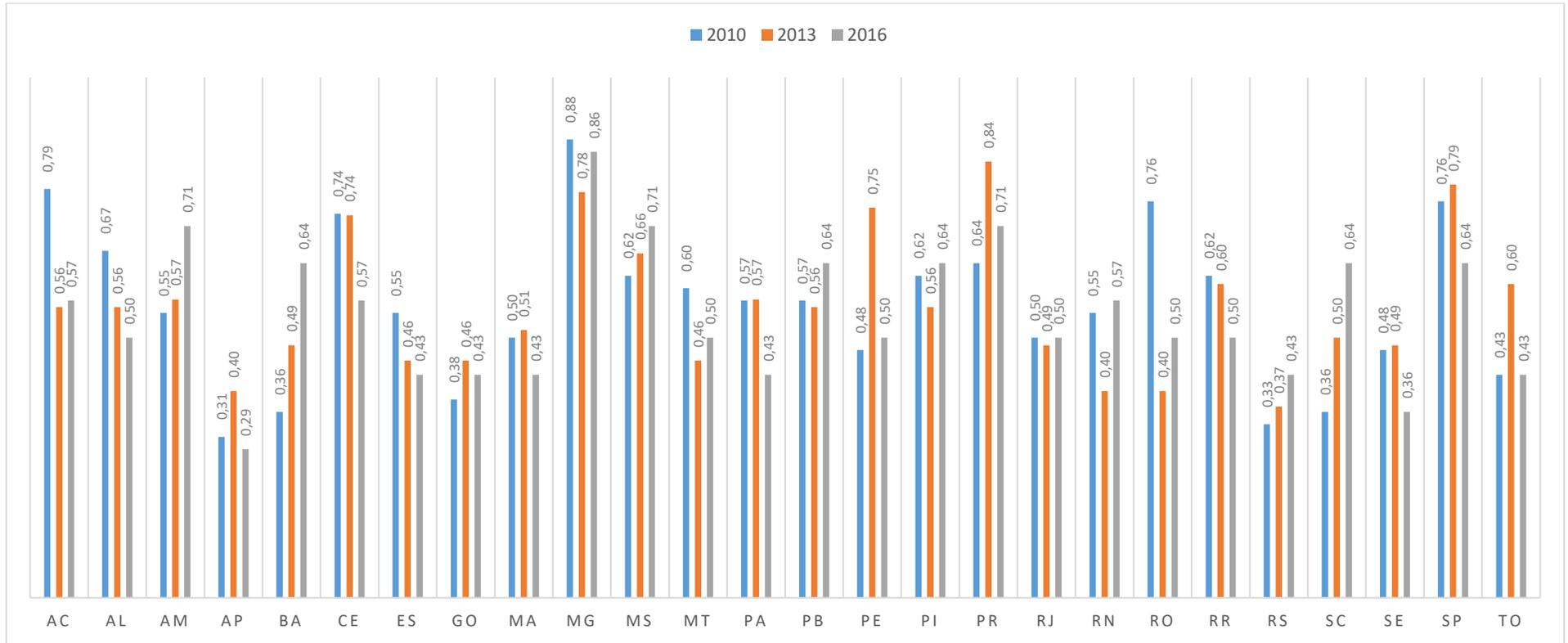
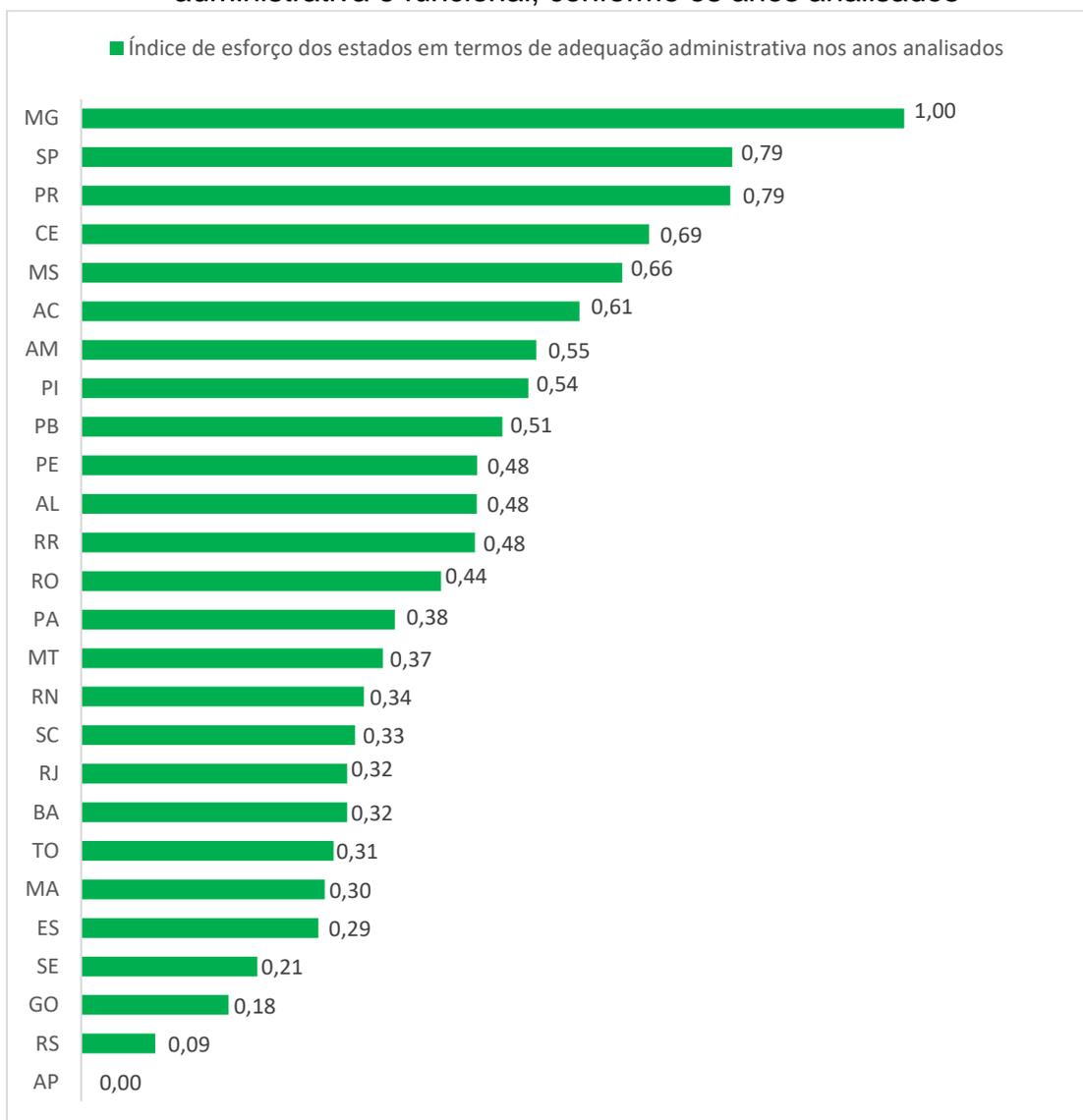


TABELA 2 – Índice de esforço dos estados na implementação do SUAS, em termos de adequação administrativa e funcional

UF	Média - Esforço dos estados nos três anos analisados	Índice de esforço dos estados em termos de adequação administrativa e funcional após aplicação do cálculo matemático supramencionado
AC	0,64	0,61
AL	0,58	0,48
AM	0,61	0,55
AP	0,33	0,00
BA	0,50	0,32
CE	0,68	0,69
ES	0,48	0,29
GO	0,42	0,18
MA	0,48	0,30
MG	0,84	1,00
MS	0,67	0,66
MT	0,52	0,37
PA	0,52	0,38
PB	0,59	0,51
PE	0,58	0,48
PI	0,61	0,54
PR	0,73	0,79
RJ	0,50	0,32
RN	0,51	0,34
RO	0,55	0,44
RR	0,57	0,48
RS	0,38	0,09
SC	0,50	0,33
SE	0,44	0,21
SP	0,73	0,79
TO	0,49	0,31

GRÁFICO 2 – Índice de esforço dos estados em termos de adequação administrativa e funcional, conforme os anos analisados



A seguir, é apresentado o segundo componente da variável dependente, a saber, a despesa dos estados com a Política de Assistência Social nos anos de 2010, 2013 e 2016.

b) Despesa Alocada

Nessa dimensão busca-se apreender o esforço dos estados em termos de despesa alocada, ou seja, quanto investimento os estados decidiram aportar para a Política de Assistência Social. O pressuposto aqui é que essa ação traduz o nível de prioridade da implementação do SUAS para um governo, ainda que limitada pelos constrangimentos fiscais a que está submetido. Mais que isso, o

nível de alocação da despesa representa o esforço de implementação na sua dimensão financeira.

Nesta perspectiva, buscou-se elaborar a seguinte construção: extraiu-se o gasto anual dos estados com a Política de Assistência Social, observada a temporalidade dos anos de 2010, 2013 e 2016³⁵. Em seguida, o valor encontrado para cada estado³⁶ foi dividido pelo número de habitantes total do respectivo ente subnacional³⁷, com o objetivo de encontrar, em termos gerais, o valor que cada estado investiu nos respectivos anos analisados³⁸.

Para extrair a média do gasto entre 0 e 1 fez-se o seguinte cálculo: foi subtraído do valor *per capita* de cada estado o menor valor *per capita* encontrado. Esse valor foi dividido pela diferença entre o maior e o menor valor *per capita*, conforme demonstração matemática a seguir:

$$\text{Índice} = \frac{\text{valor de } \textit{per capita} \text{ do estado} - \text{menor valor de } \textit{per capita}}{\text{maior valor de } \textit{per capita} - \text{menor valor de } \textit{per capita}}$$

Dessa forma, foi possível construir um índice que classifica todos os estados, sendo atribuído valor 0 (zero) para aquele que apresenta o menor nível de despesa *per capita* e valor 1 (um) para aquele que apresenta o maior nível. É válido ressaltar que os valores foram corrigidos conforme tabela do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M)³⁹.

A Tabela 03 a seguir apresenta os valores alocados já deflacionados, acompanhados da população e dos respectivos valores da despesa *per capita*

³⁵ Extraímos os valores das Receitas liquidadas por compreender que esta fonte de dados possui maior confiabilidade, pois traduz os gastos de fato e não somente a programação orçamentária ou intencionalidade dos gastos.

³⁶ Os valores estão corrigidos conforme tabela do IGP-M.

³⁷ <https://cidades.ibge.gov.br/>

³⁸ Outra forma de mensurar o esforço do ponto de vista da alocação de despesa com o SUAS seria focar no percentual da despesa alocada neste setor, que certamente apresenta vantagens por considerar a disponibilidade de receitas, que varia notoriamente entre os estados. Mas também há desvantagens, uma vez que outras variáveis, como a trajetória de endividamento ou ariáveis fiscais também podem afetar esta proporção de forma a perder em comparabilidade desta variável entre os estados como indicativo do esforço. Daí, considerando o estágio exploratório do presente estudo e o fato de que esta poderá ser confrontada adiante com a receita corrente *per capita* dos estados enquanto variável independente, optou-se por trabalhar com o valor da despesa *per capita*.

³⁹ **Índice Geral de Preços (IGP)** - Índice de inflação calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) que leva em conta três outros índices: Índice de Preços por Atacado (IPA), Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e pelo Índice Nacional de Custo da Construção Civil (INCC).

para cada ano. A Tabela 04 apresenta a média da despesa *per capita* por estado para os três anos analisados. A tabela 05 e o Gráfico 03 apresentam a mensuração do Índice de Esforço apurado para cada ano, de acordo com o ajuste matemático processado a partir da fórmula apresentada e, por fim, o Gráfico 04 apresenta a mensuração final dos estados nesta dimensão do esforço de implementação do SUAS.

Tabela 3: Despesa alocada dos estados com a Política de Assistência Social por habitante nos anos de 2010, 2013 e 2016

UF	2010 - População total	Valor Corrigido de acordo com IGP-M* (1.48)	Gasto per capta corrigido	2013 - População total	Valor Corrigido de acordo com IGP-M** (1.24)	Gasto per capta corrigido	2016 - População total	Gasto com a Política de Assistência Social	Gasto per capta
AC	765.325	R\$ 149.803.091,55	R\$ 195,74	805.014	R\$ 52.622.759,71	R\$ 65,37	844.137	R\$ 37.535.617,71	R\$ 44,47
AL	3.195.720	R\$ 32.934.796,80	R\$ 10,31	3.247.527	R\$ 41.113.476,07	R\$ 12,66	3.293.629	R\$ 11.707.315,46	R\$ 3,55
AM	3.553.148	R\$ 170.037.575,88	R\$ 47,86	3.751.293	R\$ 155.710.359,88	R\$ 41,51	3.952.171	R\$ 87.546.085,28	R\$ 22,15
AP	694.261	R\$ 113.055.971,39	R\$ 162,84	744.809	R\$ 129.060.175,58	R\$ 173,28	796.419	R\$ 57.586.962,35	R\$ 72,31
BA	14.302.571	R\$ 406.228.377,45	R\$ 28,40	14.505.033	R\$ 377.707.748,10	R\$ 26,04	14.689.684	R\$ 297.703.347,83	R\$ 20,27
CE	8.623.766	R\$ 254.907.171,30	R\$ 29,56	8.792.607	R\$ 215.494.638,36	R\$ 24,51	8.962.834	R\$ 186.843.271,98	R\$ 20,85
ES	3.596.057	R\$ 259.672.911,75	R\$ 72,21	3.736.386	R\$ 200.402.487,84	R\$ 53,64	3.879.376	R\$ 68.872.462,25	R\$ 17,75
GO	6.111.792	R\$ 230.050.440,89	R\$ 37,64	6.417.591	R\$ 199.819.977,77	R\$ 31,14	6.726.130	R\$ 169.557.298,92	R\$ 25,21
MA	6.710.964	R\$ 205.894.561,84	R\$ 30,68	6.836.179	R\$ 213.274.428,27	R\$ 31,20	6.955.099	R\$ 299.240.424,37	R\$ 43,02
MG	19.957.444	R\$ 262.129.923,86	R\$ 13,13	20.371.328	R\$ 196.928.654,18	R\$ 9,67	20.780.264	R\$ 101.517.173,54	R\$ 4,89
MS	2.494.745	R\$ 295.488.113,36	R\$ 118,44	2.589.069	R\$ 200.013.269,87	R\$ 77,25	2.685.454	R\$ 168.708.059,92	R\$ 62,82
MT	3.106.513	R\$ 17.262.680,45	R\$ 5,56	3.226.030	R\$ 20.123.589,29	R\$ 6,24	3.356.979	R\$ 5.705.198,26	R\$ 1,70
PA	7.762.953	R\$ 195.732.627,33	R\$ 25,21	8.054.419	R\$ 903.297.335,49	R\$ 112,15	8.334.346	R\$ 1.050.912.829,04	R\$ 126,09
PB	3.840.796	R\$ 250.457.226,29	R\$ 65,21	3.890.494	R\$ 251.234.532,75	R\$ 64,58	3.953.693	R\$ 177.514.084,68	R\$ 44,90
PE	9.000.873	R\$ 52.699.599,06	R\$ 5,85	9.189.504	R\$ 66.126.205,57	R\$ 7,20	9.377.368	R\$ 62.896.537,17	R\$ 6,71
PI	3.192.643	R\$ 22.148.188,93	R\$ 6,94	3.220.646	R\$ 24.284.644,67	R\$ 7,54	3.246.228	R\$ 24.389.016,87	R\$ 7,51
PR	10.653.276	R\$ 282.053.814,60	R\$ 26,48	10.908.262	R\$ 351.562.648,03	R\$ 32,23	11.176.203	R\$ 193.882.619,03	R\$ 17,35
RJ	16.303.188	R\$ 323.968.360,37	R\$ 19,87	16.616.344	R\$ 749.935.970,37	R\$ 45,13	16.947.738	R\$ 351.075.851,92	R\$ 20,72
RN	3.239.939	R\$ 253.198.853,78	R\$ 78,15	3.332.952	R\$ 102.182.343,23	R\$ 30,66	3.422.843	R\$ 98.423.608,33	R\$ 28,75
RO	1.598.634	R\$ 10.376.342,37	R\$ 6,49	1.657.620	R\$ 5.851.643,55	R\$ 3,53	1.717.911	R\$ 26.075.823,16	R\$ 15,18
RR	458.820	R\$ 78.089.464,44	R\$ 170,20	491.066	R\$ 99.572.343,28	R\$ 202,77	525.967	R\$ 42.654.901,03	R\$ 81,10
RS	10.914.795	R\$ 274.070.969,26	R\$ 25,11	11.066.527	R\$ 292.285.635,39	R\$ 26,41	11.229.947	R\$ 308.736.541,07	R\$ 27,49

SC	6.353.055	R\$ 46.595.651,10	R\$ 7,33	6.620.186	R\$ 105.838.610,80	R\$ 15,99	6.894.058	R\$ 89.594.089,79	R\$ 13,00
SE	2.108.297	R\$ 135.088.709,03	R\$ 64,07	2.173.632	R\$ 101.246.450,19	R\$ 46,58	2.237.132	R\$ 79.386.188,69	R\$ 35,49
SP	42.298.906	R\$ 877.878.988,79	R\$ 20,75	43.528.708	R\$ 1.134.356.953,27	R\$ 26,06	44.760.305	R\$ 783.069.207,27	R\$ 17,49
TO	1.412.989	R\$ 52.485.268,77	R\$ 37,14	1.467.474	R\$ 54.934.389,06	R\$ 37,43	1.520.448	R\$ 27.590.172,85	R\$ 18,15

TABELA 4 – Média da despesa *per capita* dos estados nos três anos analisados

UF	Média de gasto por estado nos anos analisados
AC	R\$ 101,86
AL	R\$ 8,84
AM	R\$ 37,17
AP	R\$ 136,14
BA	R\$ 24,90
CE	R\$ 24,97
ES	R\$ 47,87
GO	R\$ 31,33
MA	R\$ 34,97
MG	R\$ 9,23
MS	R\$ 86,17
MT	R\$ 4,50
PA	R\$ 87,82
PB	R\$ 58,23
PE	R\$ 6,59
PI	R\$ 7,33
PR	R\$ 25,35
RJ	R\$ 28,57

RN	R\$ 45,85
RO	R\$ 8,40
RR	R\$ 151,35
RS	R\$ 26,34
SC	R\$ 12,11
SE	R\$ 48,71
SP	R\$ 21,44
TO	R\$ 30,91

TABELA 5 – Índice de esforço dos estados em termos de despesa *per capita* alocada nos três anos analisados

UF	Índice de esforço - 2010	Índice de esforço – 2013	Índice de esforço - 2016	Índice de esforço em termos de despesa alocada, nos três anos analisados
AC	1,00	0,31	0,34	0,66
AL	0,02	0,05	0,01	0,03
AM	0,22	0,19	0,16	0,22
AP	0,83	0,85	0,57	0,90
BA	0,12	0,11	0,15	0,14
CE	0,13	0,11	0,15	0,14
ES	0,35	0,25	0,13	0,30
GO	0,17	0,14	0,19	0,18
MA	0,13	0,14	0,33	0,21
MG	0,04	0,03	0,03	0,03
MS	0,59	0,37	0,49	0,56
MT	0,00	0,01	0,00	0,00

PA	0,10	0,55	1,00	0,57
PB	0,31	0,31	0,35	0,37
PE	0,00	0,02	0,04	0,01
PI	0,01	0,02	0,05	0,02
PR	0,11	0,14	0,13	0,14
RJ	0,08	0,21	0,15	0,16
RN	0,38	0,14	0,22	0,28
RO	0,00	0,00	0,11	0,03
RR	0,87	1,00	0,64	1,00
RS	0,10	0,11	0,21	0,15
SC	0,01	0,06	0,09	0,05
SE	0,31	0,22	0,27	0,30
SP	0,08	0,11	0,13	0,12
TO	0,17	0,17	0,13	0,18

GRÁFICO 3 – Índice de esforço dos estados na implementação do SUAS, em termos de despesa *per capita* alocada, nos anos de 2010, 2013 e 2016

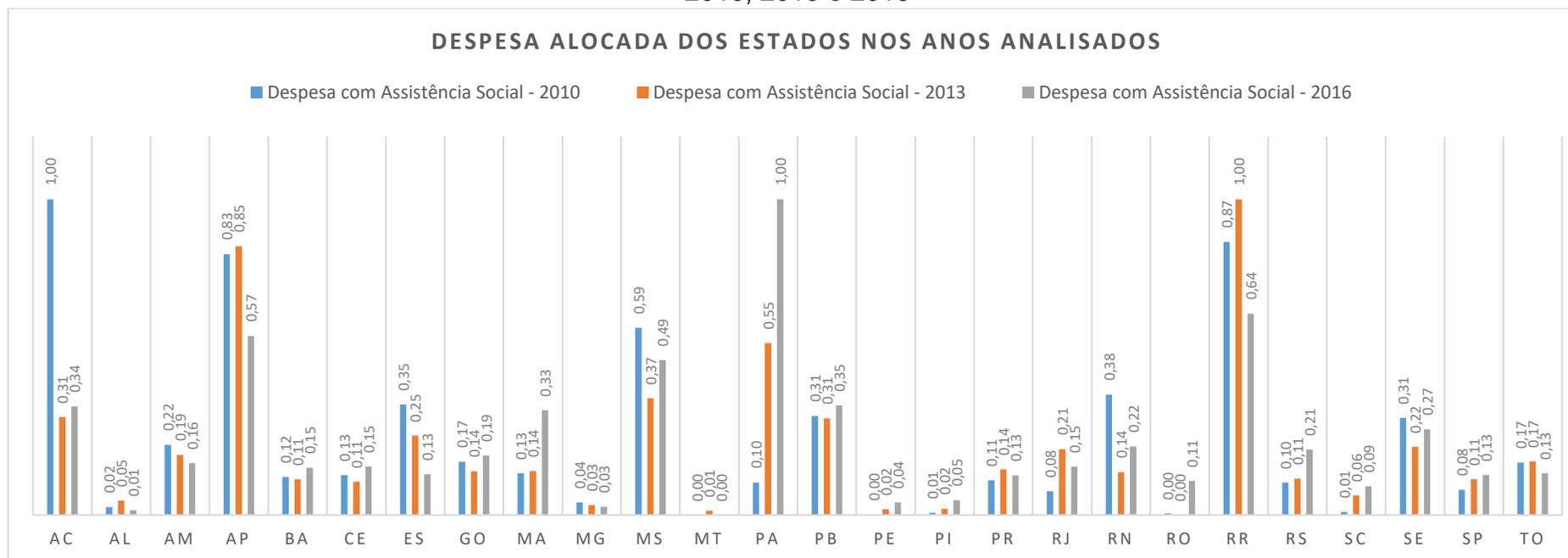
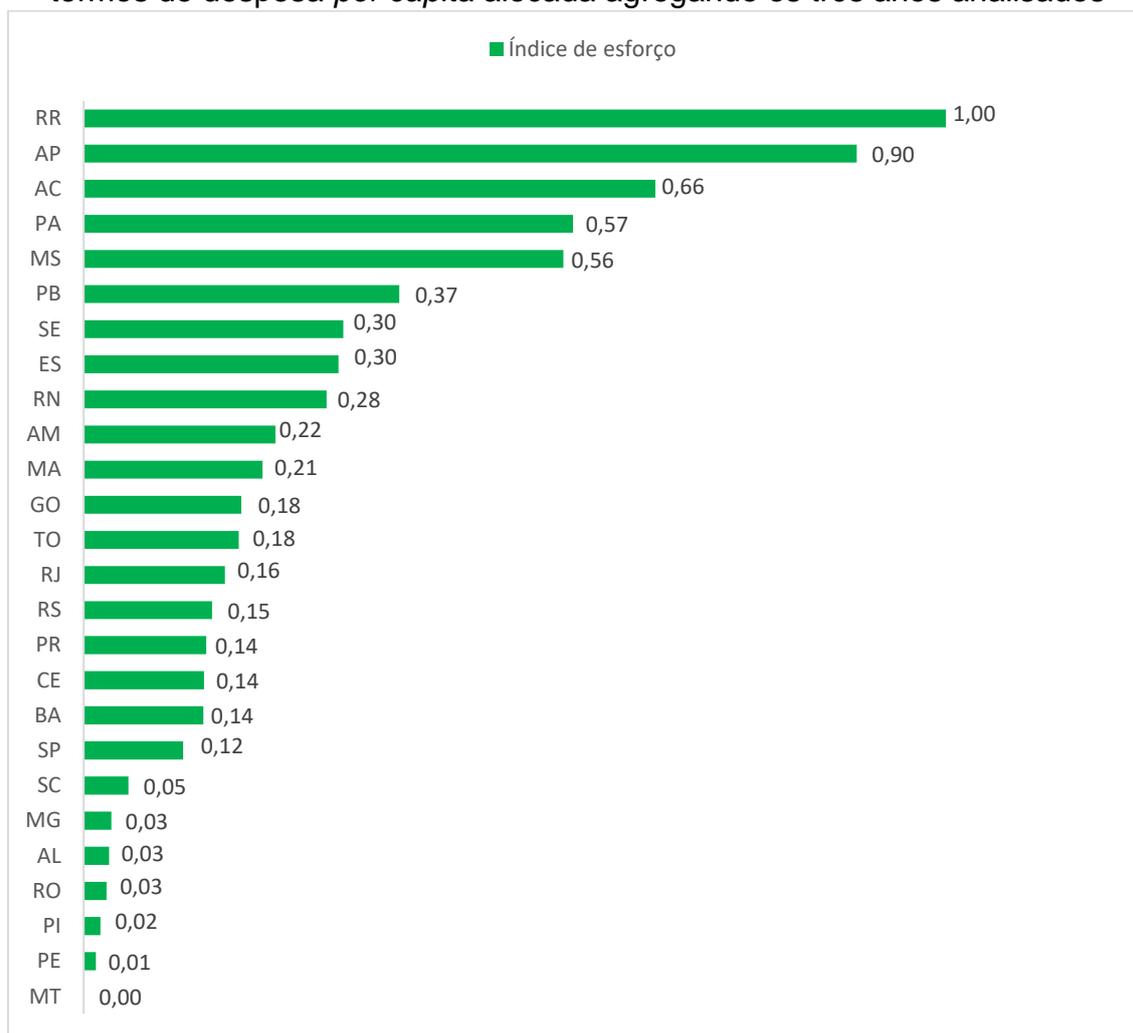


GRÁFICO 4 – Índice de esforço dos estados na implementação do SUAS, em termos de despesa *per capita* alocada agregando os três anos analisados



c) Variável Dependente

Após encontrarmos o Índice de Esforço de Adequação Administrativa e Funcional e de Despesa Alocada de cada ente subnacional, observados os anos analisados, o esforço foi de agrupar estes dois índices, compondo, assim, o **Indicador de Esforço dos Estados na Implementação do SUAS**, o que denominamos de Variável Dependente.

Na tabela 06 e Gráfico 05, a seguir, são apresentados os dois índices agrupados, formando um único valor por estado para o Indicador. Antes, porém, é válido ressaltar que, para tornar possível a comparação da variável dependente com as variáveis explicativas, foi necessário, mais uma vez, agregar um cálculo matemático para atribuir 0 (zero) ao estado com menor Indicador de Esforço e 1 (um) para o estado que apresentou maior esforço, conforme a seguir:

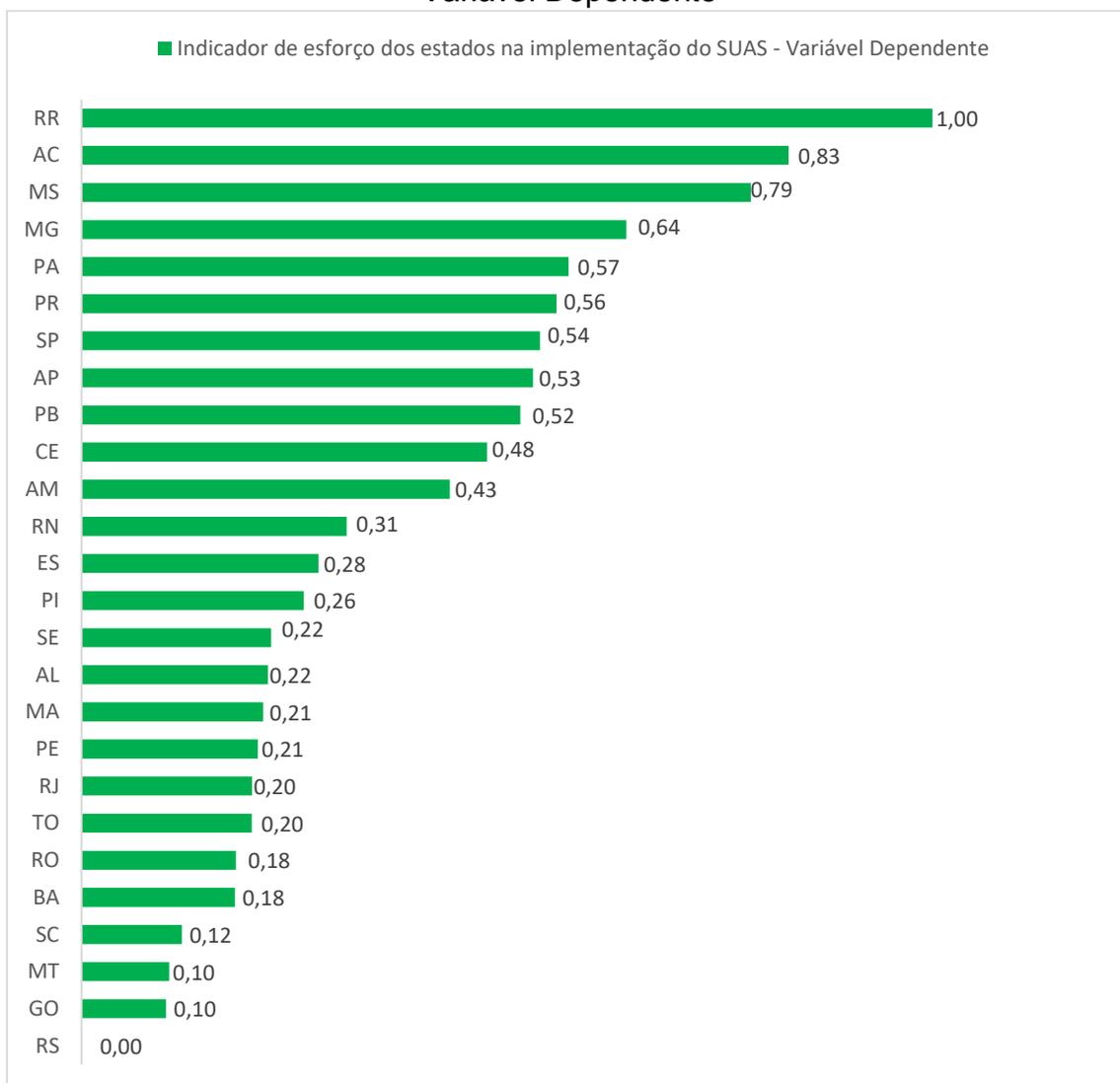
Indicador = esforço do estado – estado com menor esforço

estado com maior esforço – estado com menor esforço

TABELA 6 – Indicador de esforço dos estados na implementação do SUAS

UF	Índice de esforço – adequação administrativa	Índice de esforço – Despesa Alocada	Indicador de esforço após aplicação do cálculo matemático
AC	0,61	0,66	0,83
AL	0,48	0,03	0,22
AM	0,55	0,22	0,43
AP	0,00	0,90	0,53
BA	0,32	0,14	0,18
CE	0,69	0,14	0,48
ES	0,29	0,30	0,28
GO	0,18	0,18	0,10
MA	0,30	0,21	0,21
MG	1,00	0,03	0,64
MS	0,66	0,56	0,79
MT	0,37	0,00	0,10
PA	0,38	0,57	0,57
PB	0,51	0,37	0,52
PE	0,48	0,01	0,21
PI	0,54	0,02	0,26
PR	0,79	0,14	0,56
RJ	0,32	0,16	0,20
RN	0,34	0,28	0,31
RO	0,44	0,03	0,18
RR	0,48	1,00	1,00
RS	0,09	0,15	0,00
SC	0,33	0,05	0,12
SE	0,21	0,30	0,22
SP	0,79	0,12	0,54
TO	0,31	0,18	0,20

GRÁFICO 5 - Índice de esforço dos estados na implementação do SUAS – Variável Dependente



Estado	Ranqueamento do esforço dos estados na implementação do SUAS
Roraima	1º
Acre	2º
Mato Grosso do Sul	3º
Minas Gerais	4º
Pará	5º
Paraná	6º
São Paulo	7º
Amapá	8º
Paraíba	9º
Ceará	10º
Amazonas	11º
Rio Grande do Norte	12º
Espírito Santo	13º
Piauí	14º

Sergipe	15 ^o
Alagoas	16 ^o
Maranhão	17 ^o
Pernambuco	18 ^o
Rio de Janeiro	19 ^o
Tocantins	20 ^o
Rondônia	21 ^o
Bahia	22 ^o
Santa Catarina	23 ^o
Mato Grosso	24 ^o
Goiás	25 ^o
Rio Grande do Sul	26 ^o

Como é possível observar, a composição da variável dependente foi construída de modo a agregar informações do Censo SUAS - adequações administrativa e funcional – bem como informações orçamentárias sobre o nível de despesa *per capita* alocada pelos estados com a Política de Assistência Social. Se observarmos essas dimensões isoladamente encontraremos o estado de Minas Gerais em primeiro lugar em termos de adequação administrativa e funcional, enquanto o Amapá estaria em último lugar neste sentido. Mas não podemos afirmar o mesmo comportamento em relação à alocação da despesa. Tomando como exemplo esses mesmos dois estados, embora Minas Gerais seja o estado que mais se esforçou para adequar-se às normativas do SUAS, este ocupou apenas o 21^o lugar em termos de investimento financeiro na Política de Assistência Social. Já o Amapá, embora ocupando o último lugar, em termos de adequação administrativa e funcional, o recurso financeiro aportado para a política de assistência social o eleva para o 2^o lugar em termos de despesa alocada.

Nesta perspectiva, quando se observa a despesa *per capita* alocada pelos estados com a política de assistência social, percebe-se que Roraima foi o que mais investiu financeiramente na política de assistência social ao longo dos anos analisados, ao passo que o Mato Grosso foi o que menos investiu. Mas, se observarmos a capacidade administrativa e funcional, Roraima ocupa o 12^o lugar e o Mato Grosso, o 15^o, ou seja, ambos ocupam posição mediana neste sentido.

É relevante destacar que na construção de índices e indicadores, métodos distintos podem ser utilizados para ponderar as variáveis, alguns com o objetivo de atribuir pesos diferentes que traduzam a relevância de uma ou outra

variável para representar mais fielmente as dimensões do fenômeno que se pretende mensurar, o que a nosso juízo não se aplicaria a este trabalho. Não se encontram justificativas razoáveis para a opção de atribuir um peso maior ou menor a adequação administrativa e funcional ou despesa *per capita* alocada dos estados na construção do indicador, já que as normativas setoriais orientam tanto o esforço no financiamento, mas também na adoção do formato em que o SUAS deve operar, sendo ambos necessários e complementares para o êxito na implementação desta política.

O investimento financeiro, dissociado da concepção da política e das orientações pactuadas na CIT, não necessariamente significaria um esforço de convergência para a estruturação do SUAS no respectivo estado. A atuação dos estados deveria também, estar diretamente ancorada na concepção sistêmica e nos marcos regulatórios da política de assistência social, o que deve se traduzir no modo como a gestão estrutura essa concepção e a incorpora em sua burocracia. O que leva a compreender que a promoção de adequações administrativas envolve custos de outra ordem (inclusive políticos) e de mudança da cultura institucional, nas rotinas e nas posições ocupadas por diferentes atores sob o *status quo*.

Em se tratando da assistência social, é válido resgatar o histórico assistencialista que, marcadamente, é parte de sua trajetória. De modo que investir recurso financeiro dissociado da concepção e das diretrizes que a ancoram, podem levar a práticas de mera distribuição de bens, afastado dos objetivos e funções precípuas da política pública de assistência social. Portanto, o acúmulo de que se dispõe a respeito dos aspectos tratados e considerando o caráter exploratório deste trabalho, optou-se por não atribuir pesos distintos para os componentes da variável dependente.

Deste modo, a construção do Indicador de esforço a partir da agregação dos índices de adequação administrativa e funcional e despesa alocada com a mesma valoração constitui-se a escolha metodológica possível para essa pesquisa. Não se negligencia que podem haver outras formas de mensuração e construções de análise com o objetivo de apreender o esforço dos estados quanto a implementação do SUAS que sejam mais acuradas. Contudo, considerando as limitações com que se defrontou a produção deste trabalho, a

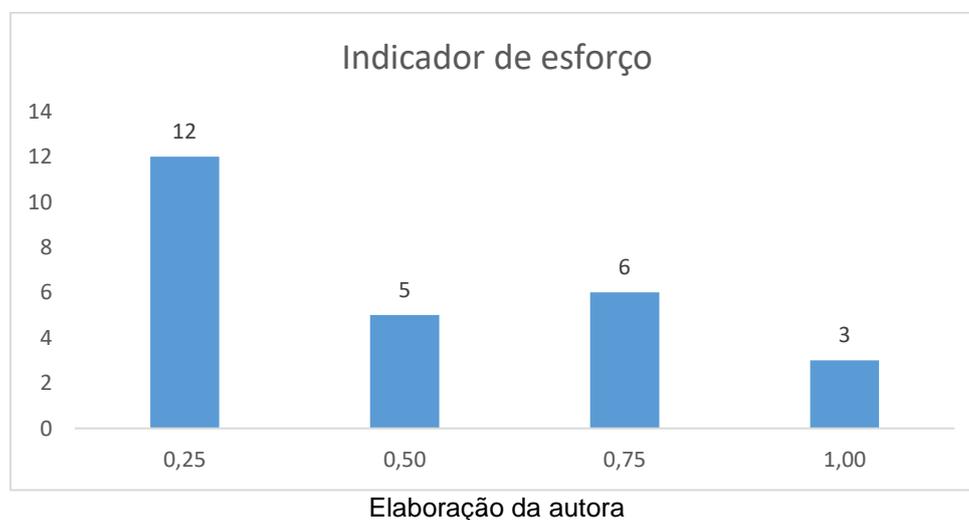
opção de agregar os índices mencionados constituiu-se a escolha metodológica considerada mais viável.

Sabemos, entretanto, que um mesmo estado pode apresentar comportamentos bastante distintos em relação às dimensões administrativa e financeira, e que a escolha metodológica de os agregar põe em questão o rigor metodológico quanto aos procedimentos necessários à construção de indicadores. Dito isso, ao finalizar a presente pesquisa, admitimos que possíveis refinamentos metodológicos poderão contribuir para o aprimoramento do Indicador de esforço encontrado. Esforço que, já consideradas as limitações aqui evocadas, poderá iluminar futuros trabalhos sobre o tema.

Estas foram as razões pelas quais, em última instância, efetivou-se a junção das dimensões administrativa e financeira, uma vez que analisar o esforço dos estados por uma ou outra dimensão, certamente comprometeria o fim último ao qual essa pesquisa se propõe.

Por fim, cumpre destacar que embora exista alguma variação entre os esforços dos estados para implementar o SUAS, a análise desses resultados leva a inferir que este esforço, de modo geral é, em larga medida, incipiente. Embora alguns notadamente se esforcem mais do que outros, as responsabilidades dos estados enquanto ente federado corresponsável pela implementação e execução do SUAS carece de avanços em diversos níveis. Essa inferência se confirma ao analisarmos o esforço dos estados, conforme demonstrado abaixo.

GRÁFICO 6: Indicador de esforço dos estados na implementação do SUAS



Neste desenho gráfico, observamos que, dos 26 estados da federação, ao variarem seu esforço de implementação de 0 (zero = menor esforço) a 1 (um = maior esforço), 17 deles apresentam esforço entre 0 a 0,50, enquanto 6 se esforçam entre 0,50 a 0,75 e apenas 3 entes subnacionais demonstram esforço entre 0,75 e 1,00.

Feitas essas considerações, no próximo subitem será demonstrada a construção das variáveis independentes, as quais foram produzidas com o objetivo de tentar explicar quais as condições que podem contribuir para a compreensão do comportamento dos estados em relação à implementação do SUAS.

3.2. FORMULAÇÃO DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES

3.2.1. Legado das políticas prévias

O legado das políticas prévias diz respeito às regras constitucionais e à engenharia operacional inerente à prestação de bens e serviços que é herdada previamente à implementação de uma política pública. Toma-se aqui por hipótese que os estados que tiveram maiores investimentos na Política de Assistência Social, anterior ao ano de 2005, deveriam apresentar melhor desempenho na implementação do SUAS (ARRETCHE, 2002), uma vez que teriam construído mais capacidades e acumulado maior experiência prévia nesta política⁴⁰.

A autora afirma ainda que, nos anos 90, o governo federal possuía baixa capacidade de indução à descentralização de políticas públicas, de modo que alguns estados e municípios que já possuíam um certo legado histórico de atuação naquela determinada política seriam estes os entes subnacionais que “arriscariam” arcar com a gestão e com o gasto financeiro destas políticas (ARRETCHE, 1999).

Nesse sentido, com a hipótese aqui apresentada corrobora a posição de que a atuação dos estados na Política de Assistência Social, anterior à

⁴⁰ Também seria razoável considerar uma hipótese na direção oposta, considerando que investimentos prévios seriam relacionados à consolidação de interesses assistencialistas que tenderiam a bloquear a implementação do SUAS. No entanto, novamente pelo caráter exploratório deste trabalho, optamos pela direção de que o investimento prévio afetaria positivamente a implementação.

publicação da PNAS, faria com que esses possuíssem melhor desempenho na implementação do SUAS, considerando que o legado institucional de atuação já incluiria algum investimento financeiro junto à referida política.

Para construir essa variável, extraímos a despesa *per capita* dos estados com a Política de Assistência Social nos anos de 2002, 2003 e 2004⁴¹ e, em seguida, dividimos estes valores pelo quantitativo de habitantes de cada estado⁴². Encontrado o valor da despesa *per capita* em cada ano, foi gerada uma média para os três anos analisados⁴³.

Para extrair o Índice da Despesa Per Capita como valor que varia entre 0 e 1, foi feito o ajuste de acordo com o seguinte cálculo: foi subtraído do valor *per capita* de cada estado o menor valor *per capita* encontrado. Esse valor foi dividido pela diferença entre o maior e o menor valor de *per capita*, conforme demonstração matemática a seguir:

$$\text{Índice} = \frac{\text{valor de } per\ capita\ do\ estado - \text{menor valor de } per\ capita}{\text{maior valor de } per\ capita - \text{menor valor de } per\ capita}$$

Dessa forma, foi possível construir um índice que classifica todos os estados, sendo atribuído valor 0 (zero) para aquele que apresenta o menor gasto e valor 1 (um) para aquele que apresenta o maior gasto. Nos quadros abaixo estão apresentados os dados referentes aos gastos de cada estado. É válido ressaltar que os valores foram corrigidos conforme tabela do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M).

Cumprе destacar que o recorte das despesas *per capita* anteriores na Assistência Social foi a escolha mais viável para construir a Variável Independente “Legado das Políticas Prévias”. Outras possibilidades em termos de oferta de serviços ou programas poderiam também contribuir para a construção da Variável. Entretanto, grande dificuldade em obter informações confiáveis e padronizadas induziu o estudo a fazer essa escolha, que, embora apresente limitações, é a que possui dados mais confiáveis.

⁴¹ <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf> . Foram extraídos os valores das Receitas liquidadas por compreender que esta fonte de dados possui maior confiabilidade, pois traduz os gastos de fato e não somente a programação orçamentária ou intencionalidade dos gastos.

⁴² <https://cidades.ibge.gov.br/>

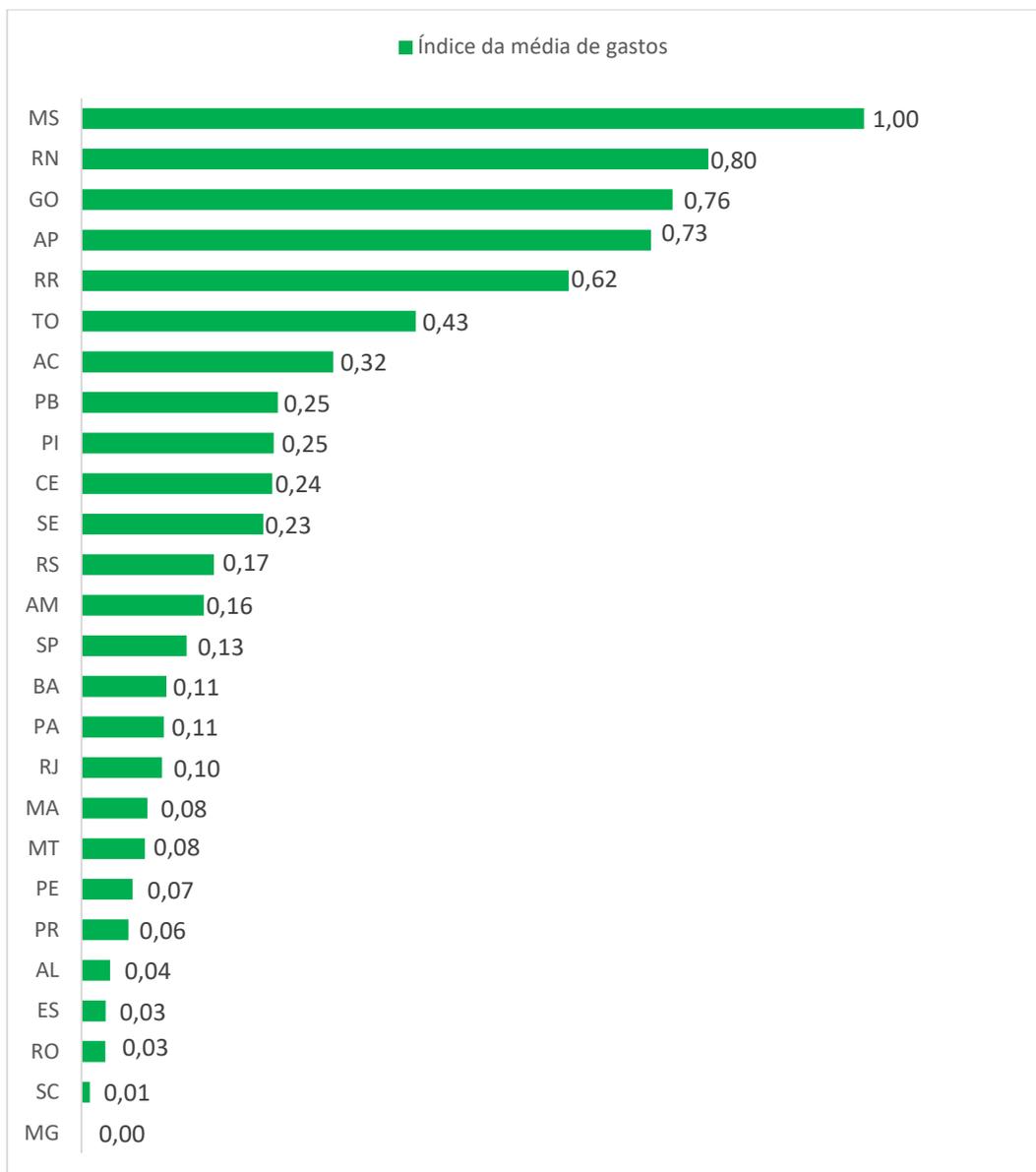
⁴³ Os valores estão corrigidos conforme tabela do IGP-M.

Na Tabela 07, a seguir, são apresentados os valores *per capita* médios, considerando os três anos, bem como o índice ajustado para o legado, também apresentado no Gráfico 07.

TABELA 7: Média de despesas alocadas dos estados com a Política de Assistência Social entre os anos de 2002 a 2004 e construção do Índice

UF	Valor Corrigido de acordo com IGP-M** (2.01)	Índice
AC	R\$ 38,23	0,32
AL	R\$ 8,64	0,04
AM	R\$ 21,08	0,16
AP	R\$ 80,34	0,73
BA	R\$ 16,12	0,11
CE	R\$ 30,11	0,24
ES	R\$ 8,08	0,03
GO	R\$ 83,17	0,76
MA	R\$ 13,61	0,08
MG	R\$ 4,86	0,00
MS	R\$ 108,56	1,00
MT	R\$ 13,27	0,08
PA	R\$ 15,80	0,11
PB	R\$ 30,87	0,25
PE	R\$ 11,64	0,07
PI	R\$ 30,33	0,25
PR	R\$ 11,08	0,06
RJ	R\$ 15,52	0,10
RN	R\$ 87,92	0,80
RO	R\$ 8,04	0,03
RR	R\$ 69,43	0,62
RS	R\$ 22,43	0,17
SC	R\$ 5,99	0,01
SE	R\$ 28,96	0,23
SP	R\$ 18,81	0,13
TO	R\$ 49,18	0,43

GRÁFICO 7 – Índice do Legado das Políticas Prévias



3.2.2. Vulnerabilidade social por renda

O conceito de vulnerabilidade social possui aspectos multidimensionais (SOARES E SÁTYRO, 2009; FAHEL ET AL, 2016; BRONZO, 2005 E BARROS ET AL, 2006), o que torna extremamente custo trazer todas essas dimensões para a pesquisa. Assim, assumiu-se aqui apenas um dos aspectos da vulnerabilidade social, a saber, aquele relacionado ao acesso à renda. Essa dimensão, embora não seja exclusiva, constitui-se um importante campo de atuação da Política de Assistência Social.

Para fins de definição do que chamaríamos de vulnerabilidade social por renda convém recorrer ao recorte de famílias que sobrevivem sem nenhum rendimento a até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita* mensal. Esse escopo está ancorado nas normativas que orientam o público prioritário para acesso ao Programa Bolsa Família⁴⁴ e ao Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁴⁵. O contingente populacional vinculado ao PBF e ao BPC constituiria o público prioritário da Política de Assistência Social e, portanto, seu dimensionamento consistiria na expressão de necessidades e demandas no setor. Em conformidade com esta afirmativa, a PNAS (2004) preconiza que as proteções afiançadas por esta política se destinam à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos), dentre outros.

Sendo assim, partimos do pressuposto de que os estados que possuem em seu contingente populacional um elevado número de pessoas que se encontram em contexto de vulnerabilidade social por renda serão os mais esforçados no sentido de implementar o SUAS, uma vez que o contexto de pobreza os constrangerá a investir mais recursos nessa área.

Não podemos desconsiderar que os estados que possuem um número maior de pessoas em situação de pobreza possam ser aqueles que contam com menos recursos públicos para promover investimentos, ou seja, estados que

⁴⁴ Conforme Decreto nº 5209 de 17 de setembro de 2004 e alterações do Decreto nº 9396 de 30 de maio de 2018: "O Programa Bolsa Família atenderá as famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais) e R\$ 89,00 (oitenta e nove reais), respectivamente.

⁴⁵ Artigo 20, § 3º da LOAS.

concentram população mais pobre tenderiam a apresentar arrecadações mais baixas.

Entretanto, se conclui que esta variável não pode ser desconsiderada, tendo em vista o público alvo ao qual a Política de Assistência Social se destina e, mais que isto, os estados que possuem esta característica poderiam estar mais dispostos a aderir ao SUAS e a buscar recursos federais para sua implementação. Desse modo, optou-se por assumir a ideia, como ponto de partida, de que estados mais pressionados pelo elevado contingente de população vulnerável, em termos de acesso a renda, estariam mais dispostos a se esforçar na implementação do SUAS.

Para construirmos esta variável independente, seguimos os seguintes passos:

1º) Foram extraídos os dados da população estimada dos estados, disponível na plataforma de dados do IBGE para os anos de 2010, 2013 e 2016⁴⁶;

2º) Em seguida, na mesma plataforma, extraiu-se o quantitativo de pessoas vivendo sem rendimentos e com até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita* mensal;

3º) Posteriormente, foi encontrado o percentual de pessoas que sobrevivem com até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo em cada estado, por cada ano analisado.

4º) Por fim, extraiu-se os percentuais de cada estado, um índice que varia de 0 (zero) a 1 (um), de modo que os estados mais próximos de 0 (zero) são os que possuem o menor quantitativo de pessoas vivendo com até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita* mensal e aqueles mais próximos de 1 (um) são os que possuem o maior quantitativo de pessoas nesta condição, conforme informações contidas nas tabelas abaixo.

5º) Para tornar a variável comparável com o Indicador de Esforço dos Estados na Implementação do SUAS foi necessário se fazer o seguinte cálculo matemático:

$$\text{Índice} = \frac{\text{vulnerabilidade social de cada estado} - \text{maior vulnerabilidade de cada estado}}{\text{menor vulnerabilidade de cada estado} - \text{maior vulnerabilidade de cada estado}}$$

Para analisar este Índice, assim como todos os demais, é importante apreender que, quanto mais próximo de 1 (um), o estado possui um quantitativo maior de

⁴⁶ <https://cidades.ibge.gov.br/>

pessoas em situação de vulnerabilidade social por renda e, quanto mais próximo de 0 (zero), menor será o quantitativo de pessoas na mesma condição.

A seguir, na tabela 08, é apresentado o percentual da população com renda per capita de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo e, na tabela 09, é demonstrado o índice de vulnerabilidade social por renda de cada estado, nos anos analisados.

TABELA 8 – Quantitativo de pessoas vivendo sem rendimentos ou com até ¼ de salário mínimo, por estado nos anos analisados

UF	População estimada total em 2010	Quantidade de pessoas vivendo sem rendimentos ou com até 1/4 de salário mínimo	Percentual 2010	População estimada total em 2013	Quantidade de pessoas vivendo sem rendimentos ou com até 1/4 de salário mínimo	Percentual 2013	População estimada total em 2016	Quantidade de pessoas vivendo sem rendimentos ou com até 1/4 de salário mínimo	Percentual 2016
AC	733.559	167.146	23%	805.014	163.418	20%	844.137	230.449	27%
AL	3.120.494	896.574	29%	3.247.527	831.367	26%	3.293.629	797.058	24%
AM	3.483.985	845.719	24%	3.751.293	791.523	21%	3.952.171	1.082.895	27%
AP	669.526	128.431	19%	744.809	114.701	15%	796.419	162.469	20%
BA	14.016.906	3.589.814	26%	14.505.033	2.828.481	20%	14.689.684	3.349.248	23%
CE	8.452.381	2.222.035	26%	8.792.607	1.899.203	22%	8.962.834	2.070.415	23%
ES	3.514.952	342.897	10%	3.736.386	302.647	8%	3.879.376	356.903	9%
GO	6.003.788	471.195	8%	6.417.591	340.132	5%	6.726.130	437.198	7%
MA	6.574.789	2.074.316	32%	6.836.179	2.016.673	30%	6.955.099	2.121.305	31%
MG	19.597.330	2.028.436	10%	20.371.328	1.487.107	7%	20.780.264	1.870.224	9%
MS	2.449.024	220.683	9%	2.589.069	139.810	5%	2.685.454	147.700	6%
MT	3.035.122	301.074	10%	3.226.030	219.370	7%	3.356.979	208.133	6%
PA	7.581.051	1.973.309	26%	8.054.419	1.602.829	20%	8.334.346	2.033.580	24%
PB	3.766.528	916.544	24%	3.890.494	719.741	19%	3.953.693	818.414	21%
PE	8.796.448	2.116.281	24%	9.189.504	1.580.595	17%	9.377.368	1.959.870	21%
PI	3.118.360	870.922	28%	3.220.646	634.467	20%	3.246.228	788.833	24%
PR	10.444.526	692.964	7%	10.908.262	458.147	4%	11.176.203	603.515	5%
RJ	15.989.929	1.416.424	9%	16.616.344	996.981	6%	16.947.738	1.101.603	7%
RN	3.168.027	652.823	21%	3.332.952	553.270	17%	3.422.843	612.689	18%

RO	1.562.409	206.578	13%	1.657.620	180.681	11%	1.717.911	202.713	12%
RR	450.479	95.498	21%	491.066	67.276	14%	525.967	75.739	14%
RS	10.693.929	679.616	6%	11.066.527	553.326	5%	11.229.947	550.267	5%
SC	6.248.436	247.375	4%	6.620.186	218.466	3%	6.894.058	227.504	3%
SE	2.068.017	494.035	24%	2.173.632	332.566	15%	2.237.132	483.221	22%
SP	41.262.199	2.675.656	6%	43.528.708	1.784.677	4%	44.760.305	2.014.214	5%
TO	1.383.445	252.375	18%	1.467.474	214.251	15%	1.520.448	231.108	15%

TABELA 9 – Percentual de pessoas vivendo sem rendimentos ou com até ¼ de salário mínimo, por estado, nos anos analisados

UF	ANO - 2010	ANO – 2013	ANO - 2016	Percentual médio dos anos 2010 - 2013 - 2016	Média dos anos 2010 - 2013 - 2016	Índice de vulnerabilidade social por renda dos estados
AC	23%	20%	27%	23%	0,77	0,74
AL	29%	26%	24%	26%	0,74	0,84
AM	24%	21%	27%	24%	0,76	0,77
AP	19%	15%	20%	18%	0,82	0,55
BA	26%	20%	23%	23%	0,77	0,71
CE	26%	22%	23%	24%	0,76	0,75
ES	10%	8%	9%	9%	0,91	0,20
GO	8%	5%	7%	7%	0,93	0,11
MA	32%	30%	31%	31%	0,69	1,00
MG	10%	7%	9%	9%	0,91	0,20
MS	9%	5%	6%	7%	0,93	0,12
MT	10%	7%	6%	8%	0,92	0,15
PA	26%	20%	24%	23%	0,77	0,74
PB	24%	19%	21%	21%	0,79	0,65
PE	24%	17%	21%	21%	0,79	0,64
PI	28%	20%	24%	24%	0,76	0,76
PR	7%	4%	5%	5%	0,95	0,07
RJ	9%	6%	7%	7%	0,93	0,13
RN	21%	17%	18%	18%	0,82	0,55
RO	13%	11%	12%	12%	0,88	0,31
RR	21%	14%	14%	16%	0,84	0,48
RS	6%	5%	5%	5%	0,95	0,07

SC	4%	3%	3%	4%	0,96	0,00
SE	24%	15%	22%	20%	0,80	0,62
SP	6%	4%	5%	5%	0,95	0,06
TO	18%	15%	15%	16%	0,84	0,46

GRÁFICO 8 – Percentual de pessoas vivendo em situação de vulnerabilidade social por renda

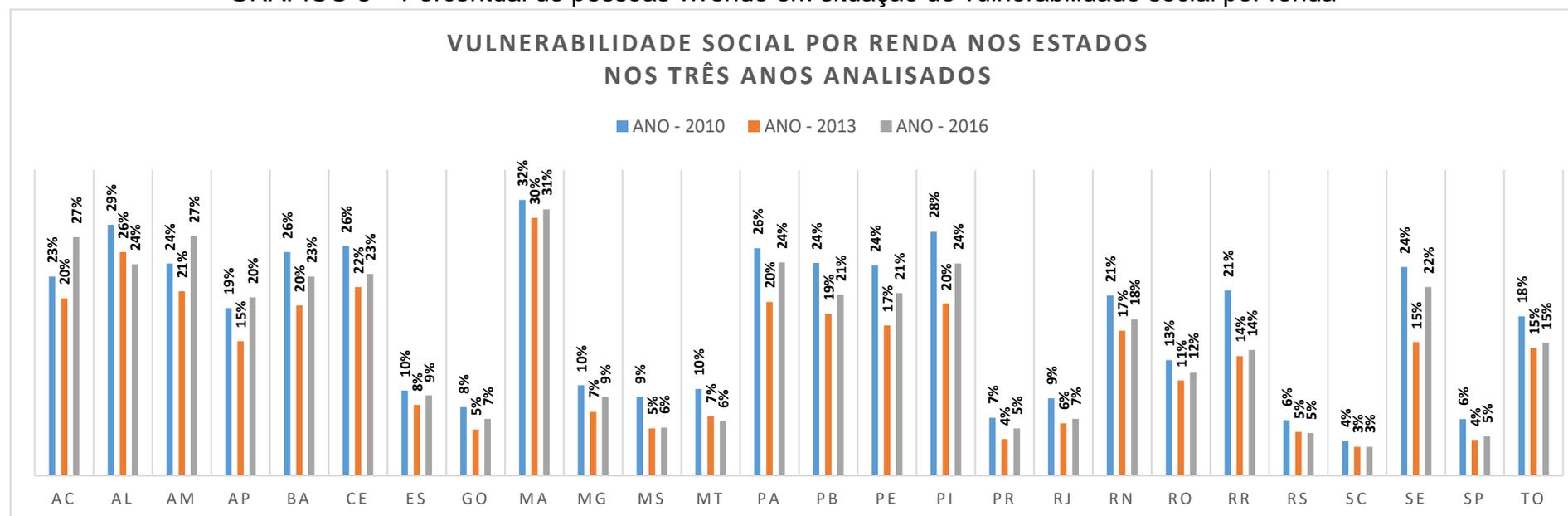
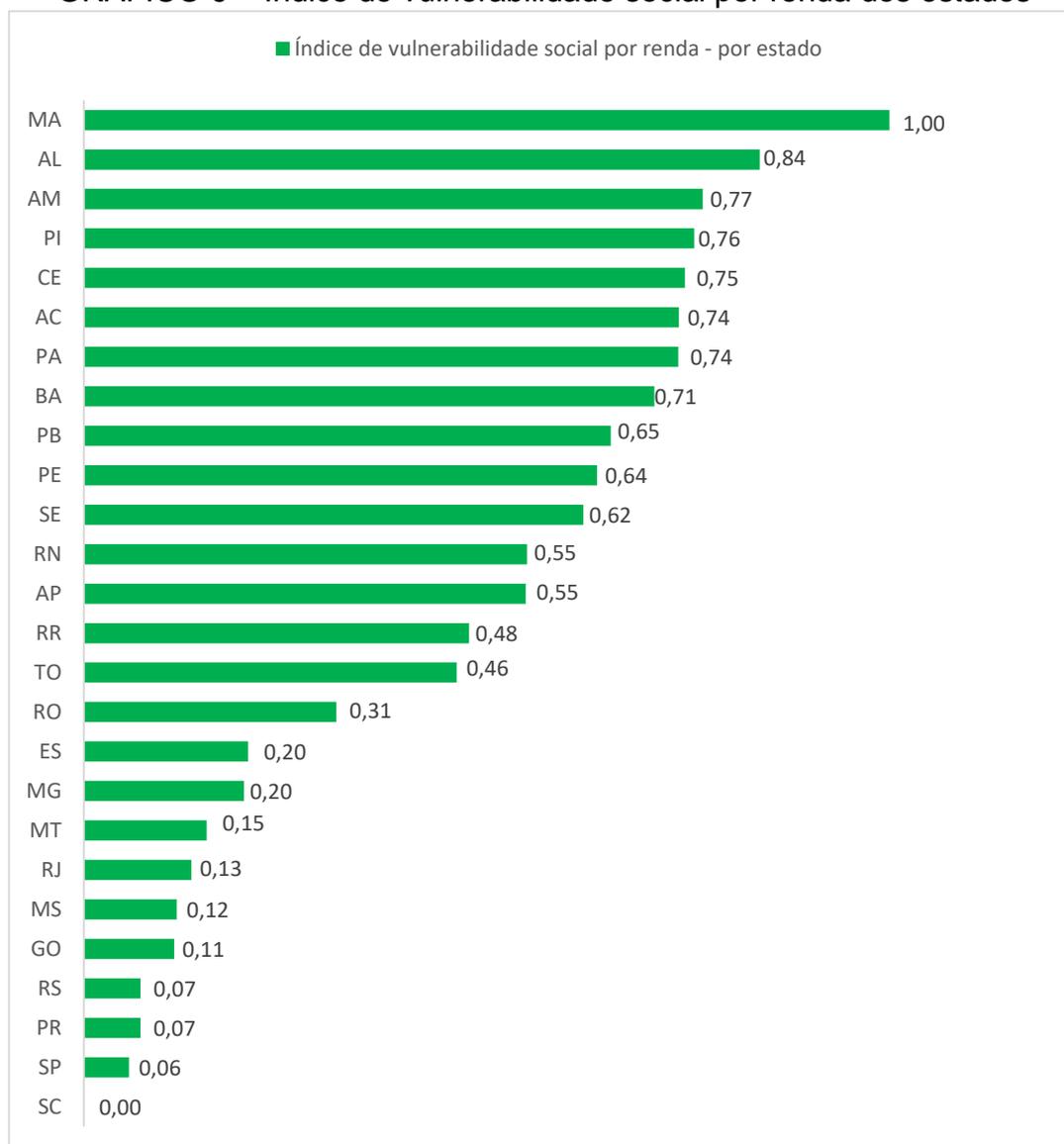


GRÁFICO 9 – Índice de vulnerabilidade social por renda dos estados



3.2.3. Partido do Governador

Essa hipótese possui como pressuposto a orientação de que, quanto maior o tempo de exposição do governo do estado a partidos de esquerda, maior será o seu esforço na implementação do SUAS e que, em sentido oposto, quanto menor este tempo, menor será a prioridade desta implementação na agenda governamental.

Essa hipótese parte da premissa de que partidos de esquerda tendem a atuar de modo a se empenhar em cumprir com maior sucesso as atribuições previstas na NOB/SUAS, pois, além da preferência por políticas igualitárias (BOBBIO, 1995) e priorização das políticas sociais (OBINGER ET AL, 2005)

estariam mais alinhados à orientação político-partidária do presidente à época do advento do SUAS, em 2005.

Desse modo, o quadro abaixo informa os partidos que governaram os estados, tendo como recorte os anos de 2007 – 2010, 2011 – 2014, 2015 – 2018, uma vez que a temporalidade desta pesquisa se refere aos anos de 2010, 2013 e 2016. A proposta é de qualificar a interpretação desses dados a partir do quadro de escala dos partidos políticos de *esquerda-direita*, desenvolvido por Melo e Santos (2013). Atribuímos uma pontuação conforme a orientação ideológica dos partidos, a fim de tornar essa variável comparável ao Indicador de Esforço dos Estados na Implementação do SUAS, conforme demonstrado a seguir.

QUADRO 15: Escala ideológica dos Partidos

Orientação ideológica dos partidos:	Partido	Escala
Esquerda:	PCdoB, PT e PSOL	1
Centro-esquerda:	PDT, PSB, PPS, PSC, PRP, PTC e PMN	0,66
Centro-direita:	PSDB, PMDB, PV, PP, PRB, PR e PTN	0,34
Direita:	DEM, PTdoB, PSL e PTB	0

Elaborado pela autora

Para construção dos dados, foi realizado o seguinte percurso:

- 1º) Primeiramente, buscou-se no site do Tribunal Superior Eleitoral a relação de governadores eleitos e seus respectivos partidos, em relação aos anos de 2010, 2013 e 2016;
- 2º) Em seguida, conforme mencionado acima, recorreu-se à escala ideológica dos Partidos, elaborada por Melo e Santos (2013);
- 3º) Posteriormente foi atribuída uma nota para cada estado, a depender do partido do governador, conforme descrito no quadro 15;
- 4º) Isto feito, foi construído um índice para cada estado, por ano analisado, a fim de obter uma perspectiva do partido dos governadores, ao longo dos três anos analisados. Nesse índice, quanto mais próximo de 1 (um) mais à Esquerda está a ideologia do Partido e, quanto mais próximo de 0 (zero), mais à Direita está a ideologia política do Partido.

Nos Quadros 16, 17 e 18 são apresentados os resultados das mensurações a partir da aplicação da escala para as gestões 2007-2010; 2011-2014 e 2015-2018, considerando a orientação partidária dos governadores, ao longo dos anos analisados. Na Tabela 10 e Gráfico 10 apresentamos os índices médios para cada estado, considerando todo o período.

QUADRO 16 – Partidos e média da escala ideológica – Mandato do Governador no período de 2007-2010⁴⁷

UF	Nome do candidato eleito	Partido	Escala
AC	Arnóbio Marques de Almeida Junior	PT	1
AL	Teotônio Brandão Vilela Filho	PSDB	0,34
AM	Carlos Eduardo de Souza Braga	PMDB	0,34
AP	Antônio Waldez Góes da Silva	PDT	0,66
BA	Jaques Wagner	PT	1
CE	Cid Ferreira Gomes	PSB	0,66
ES	Paulo César Hartung Gomes	PMDB	0,34
GO	Alcides Rodrigues Filho	PP	0,34
MA	Jackson Kepler Lago	PDT	0,66
MG	Aécio Neves Cunha	PSDB	0,34
MS	André Puccinelli	PMDB	0,34
MT	Blairo Borges Maggi	PPS	0,66
PA	Ana Julia de Vasconcelos Carepa	PT	1
PB	Cássio Rodrigues da Cunha Lima	PSDB	0,34
PE	Eduardo Henrique Accioly Campos	PSB	0,66
PI	José Wellington Barrosos de Araújo Dias	PT	1
PR	Roberto Requião de Mello e Silva	PMDB	0,34
RJ	Sérgio de Oliveira Cabral Santos Filho	PMDB	0,34
RN	Wilma Maria de Faria	PSB	0,66
RO	Ivo Narciso Cassol	PPS	0,66
RR	Ottomar de Souza Pinto	PSDB	0,34
RS	Yeda Rorato Crusius	PSDB	0,34
SC	Luiz Henrique da Silveira	PMDB	0,34

⁴⁷ Não foi possível obter a escala de alguns partidos, visto ainda não existirem quando da criação da “Escala Ideológica dos Partidos”, por Melo e Santos.

SE	Marcelo Dédas Chagas	PT	1
SP	José Serra	PSDB	0,34
TO	Marcelo de Carvalho Miranda	PMDB	0,34

QUADRO 17 – Partidos e média da escala ideológica – Mandato do Governador no período de 2011-2014

UF	Nome do candidato eleito	Partido	Escala
AC	Sebastião Afonso Viana Macedo Neves	PT	1
AL	Teotônio Brandão Vilela Filho	PSDB	0,34
AM	Omar José Abdel Aziz	PMN	0,66
AP	Luiz Cantuária Barreto	PTB	0
BA	Jaques Wagner	PT	1
CE	Cid Ferreira Gomes	PSB	0,66
ES	José Renato Casagrande	PSB	0,66
GO	Marconi Arconi Ferreira Perillo Júnior	PSDB	0,34
MA	Roseana Sarney Murad	PMDB	0,34
MG	Antonio Augusto Junho Anastasia	PSDB	0,34
MS	André Puccinelli	PMDB	0,34
MT	Silval da Cunha Barbosa	PMDB	0,34
PA	Simão Robson Oliveira Jatene	PSDB	0,34
PB	Ricardo Vieira Coutinho	PSB	0,66
PE	Eduardo Henrique Accioly Campos	PSB	0,66
PI	Wilson Nunes Martins	PSB	0,66
PR	Carlos Alberto Richa	PSDB	0,34
RJ	Sérgio de Oliveira Cabral Santos Filho	PMDB	0,34
RN	Rosalba Ciarlini Rosado	DEM	0
RO	Confucio Aires de Moura	PMDB	0,34
RR	Neudo Ribeiro Campos	PP	0,34

RS	Tarso Fernando Herz Genro	PT	1
SC	João Raimundo Colombo	DEM	0
SE	Marcelo Dédas Chagas	PT	1
SP	Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho	PSDB	0,34
TO	José Wilson Siqueira Campos	PSDB	0,34

QUADRO 18 – Partidos e média da escala ideológica – Mandato do Governador no período de 2015-2018

UF	Nome do candidato eleito	Partido	Escala
AC	Sebastião Afonso Viana Macedo Neves	PT	1
AL	José Renan Vasconcelos Calheiros Filho	PMDB	0,34
AM	José Melo de Oliveira	PROS	
AP	Antônio Waldez Góes da Silva	PDT	0,66
BA	Rui Costa dos Santos	PT	1
CE	Camilo Sobreira de Santana	PT	1
ES	Paulo César Hartung Gomes	PMDB	0,34
GO	Marconi Arconi Ferreira Perillo Júnior	PSDB	0,34
MA	Flávio Dino	PCdoB	1
MG	Fernando da Matta Pimentel	PT	1
MS	Reinaldo Azambuja	PSDB	0,34
MT	José Pedro Gonçalves Taques	PTB	0
PA	Simão Robson Oliveira Jatene	PSDB	0,34
PB	Ricardo Vieira Coutinho	PSB	0,66
PE	Paulo Henrique Saraiva Câmara	PSB	0,66
PI	José Wellington Barrosos de Araújo Dias	PT	1
PR	Carlo Alberto Richa	PSDB	0,34
RJ	Luiz Fernando Pezão	PMDB	0,34
RN	Robinson Mesquita de Faria	PSD	

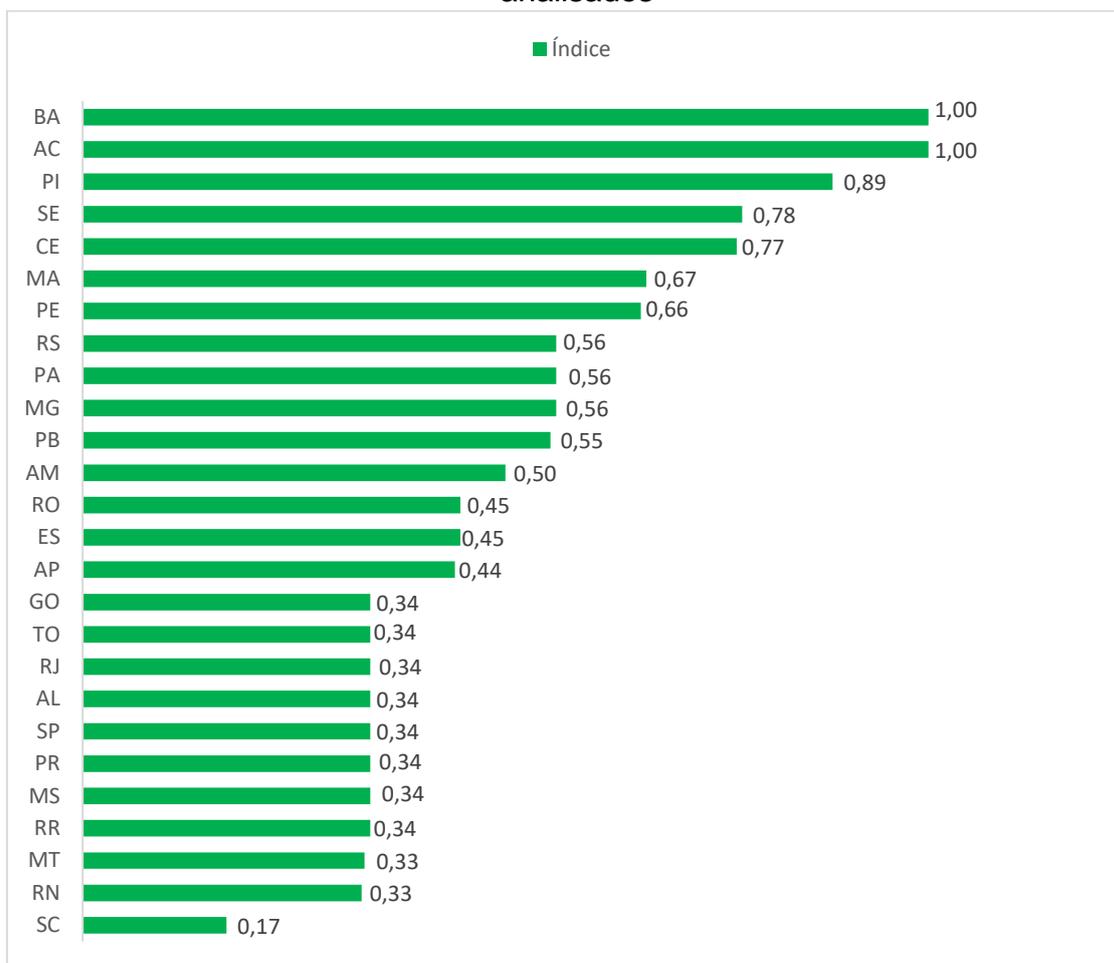
RO	Confucio Aires de Moura	PMDB	0,34
RR	Maria Suely Silva Campos	PP	0,34
RS	José Ivo Sartori	PMDB	0,34
SC	João Raimundo Colombo	PSD	
SE	Jackson Barreto de Lima	PMDB	0,34
SP	Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho	PSDB	0,34
TO	Marcelo de Carvalho Miranda	PMDB	0,34

TABELA 10 – Média da escala ideológica do Partido do governador do estado, nos anos analisados

UF	Escala 2007-2010	Escala 2011-2014	Escala 2015-2018	Média
AC	1	1	1	1
AL	0,34	0,34	0,34	0,34
AM	0,34	0,66		0,5
AP	0,66	0	0,66	0,44
BA	1	1	1	1
CE	0,66	0,66	1	0,77
ES	0,34	0,66	0,34	0,44
GO	0,34	0,34	0,34	0,34
MA	0,66	0,34	1	0,66
MG	0,34	0,34	1	0,56
MS	0,34	0,34	0,34	0,34
MT	0,66	0,34	0	0,33
PA	1	0,34	0,34	0,56
PB	0,34	0,66	0,66	0,55
PE	0,66	0,66	0,66	0,66
PI	1	0,66	1	0,88

PR	0,34	0,34	0,34	0,34
RJ	0,34	0,34	0,34	0,34
RN	0,66	0		0,33
RO	0,66	0,34	0,34	0,44
RR	0,34	0,34	0,34	0,34
RS	0,34	1	0,34	0,56
SC	0,34	0		0,17
SE	1	1	0,34	0,78
SP	0,34	0,34	0,34	0,34
TO	0,34	0,34	0,34	0,34

GRÁFICO 10 – Índice da escala ideológica do Partido do Governador nos anos analisados



3.2.4. Receita própria *per capita* dos estados - tributação direta, mais as transferências obrigatórias da União

Essa hipótese possui como pressuposto o entendimento de que os estados que possuem melhores condições de gasto serão os entes subnacionais que farão maiores investimentos na Política de Assistência Social.

A construção desta hipótese foi feita a partir dos seguintes passos:

1º) Acessou-se o *site* do Finbra⁴⁸ para obter o valor total da arrecadação dos estados, bem como o recurso que estes auferem por meio das transferências obrigatórias da União, nos três anos analisados. É válido ressaltar que os valores foram corrigidos conforme tabela do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M);

2º) Em seguida, extraíram-se os dados da população estimada dos estados, disponível na plataforma de dados do IBGE para os anos de 2010, 2013 e 2016 e dividimos este valor pelo número total de habitantes de cada estado⁴⁹;

3º) Posteriormente, encontramos a média de gastos dos anos analisados;

4º) Isso feito, atribuiu-se nota 0 (zero) para o estado com menor receita por habitante e nota 1 (um) para o estado com maior receita *per capita*, a fim de tornar esta variável independente comparável ao Indicador de Esforço dos estados na implementação do SUAS, conforme cálculo matemático abaixo:

$$\text{Índice} = \frac{\text{valor de } per\ capita\ \text{do estado} - \text{menor valor de } per\ capita}{\text{maior valor de } per\ capita - \text{menor valor de } per\ capita}$$

Nas Tabelas 11, 12 e 13 estão apresentados os dados extraídos para cada ano e na Tabela 14 e no Gráfico 11 o índice final, já ajustado para esta última variável independente.

⁴⁸ Brasil, Tesouro Nacional - SICONFI (acessível em <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>)

⁴⁹ <https://cidades.ibge.gov.br/>

TABELA 11 – Receita corrente e gasto *per capita* dos estados – 2010

UF	Receita Corrente - 2010	População - 2010	Gasto <i>per capita</i> - Corrigido pelo IGP-M (1,48) - 2010
AC	R\$ 3.367.652.164,48	733.559	R\$ 6.794,44
AL	R\$ 5.583.817.979,78	3.120.494	R\$ 2.648,31
AM	R\$ 10.066.126.581,66	3.483.985	R\$ 4.276,10
AP	R\$ 2.973.787.778,53	669.526	R\$ 6.573,61
BA	R\$ 24.652.004.774,24	14.016.906	R\$ 2.602,93
CE	R\$ 13.905.613.551,24	8.452.381	R\$ 2.434,85
ES	R\$ 11.641.468.123,09	3.514.952	R\$ 4.901,74
GO	R\$ 14.728.132.239,28	6.003.788	R\$ 3.630,65
MA	R\$ 9.194.638.314,16	6.574.789	R\$ 2.069,73
MG	R\$ 47.422.585.290,89	19.597.330	R\$ 3.581,38
MS	R\$ 7.535.406.555,89	2.449.024	R\$ 4.553,81
MT	R\$ 9.681.116.941,17	3.035.122	R\$ 4.720,75
PA	R\$ 12.338.475.253,03	7.581.051	R\$ 2.408,76
PB	R\$ 6.904.311.802,95	3.766.528	R\$ 2.712,94
PE	R\$ 17.282.282.600,74	8.796.448	R\$ 2.907,74
PI	R\$ 5.934.492.790,02	3.118.360	R\$ 2.816,56
PR	R\$ 24.214.400.223,27	10.444.526	R\$ 3.431,21
RJ	R\$ 46.563.868.508,52	15.989.929	R\$ 4.309,87
RN	R\$ 7.421.765.688,41	3.168.027	R\$ 3.467,21
RO	R\$ 5.087.412.700,24	1.562.409	R\$ 4.819,08
RR	R\$ 2.282.723.024,04	450.479	R\$ 7.499,64
RS	R\$ 30.796.292.859,32	10.693.929	R\$ 4.262,09
SC	R\$17.359.182.463,09	6.248.436	R\$ 4.111,68

SE	R\$6.100.508.931,07	2.068.017	R\$	4.365,90
SP	R\$131.045.311.418,61	41.262.199	R\$	4.700,36
TO	R\$4.943.635.859,96	1.383.445	R\$	5.288,67

TABELA 12 - Receita corrente e gasto *per capita* dos estados – 2013

UF	Receita Corrente - 2013	População - 2013	Gasto <i>per capita</i> - Corrigido pelo IGP-M (1,24) - 2013
AC	R\$ 4.683.980.123,77	805.014	R\$ 7.214,95
AL	R\$ 7.227.856.883,69	3.247.527	R\$ 2.759,81
AM	R\$ 14.170.239.484,36	3.751.293	R\$ 4.684,01
AP	R\$ 4.341.716.963,14	744.809	R\$ 7.228,34
BA	R\$ 33.133.456.883,90	14.505.033	R\$ 2.832,50
CE	R\$ 18.575.040.419,97	8.792.607	R\$ 2.619,59
ES	R\$ 15.098.886.262,53	3.736.386	R\$ 5.010,89
GO	R\$ 22.283.375.332,78	6.417.591	R\$ 4.305,57
MA	R\$ 12.579.872.191,21	6.836.179	R\$ 2.281,84
MG	R\$ 62.612.898.817,30	20.371.328	R\$ 3.811,24
MS	R\$ 10.458.241.449,85	2.589.069	R\$ 5.008,83
MT	R\$ 15.618.318.726,06	3.226.030	R\$ 6.003,27
PA	R\$ 18.196.166.056,87	8.054.419	R\$ 2.801,35
PB	R\$ 9.642.585.310,14	3.890.494	R\$ 3.073,34
PE	R\$ 23.945.699.181,77	9.189.504	R\$ 3.231,15
PI	R\$ 7.766.191.350,76	3.220.646	R\$ 2.990,11
PR	R\$ 35.033.158.669,06	10.908.262	R\$ 3.982,40

RJ	R\$ 63.457.785.358,57	16.616.344	R\$	4.735,56
RN	R\$ 9.928.940.932,15	3.332.952	R\$	3.693,99
RO	R\$ 6.582.995.267,10	1.657.620	R\$	4.924,48
RR	R\$ 3.024.966.201,82	491.066	R\$	7.638,40
RS	R\$ 39.713.753.365,22	11.066.527	R\$	4.449,91
SC	R\$ 24.082.818.865,64	6.620.186	R\$	4.510,85
SE	R\$ 7.473.140.614,30	2.173.632	R\$	4.263,23
SP	R\$ 170.017.901.652,03	43.528.708	R\$	4.843,29
TO	R\$ 6.892.086.783,98	1.467.474	R\$	5.823,74

TABELA 13 - Receita corrente e gasto *per capita* dos estados – 2016

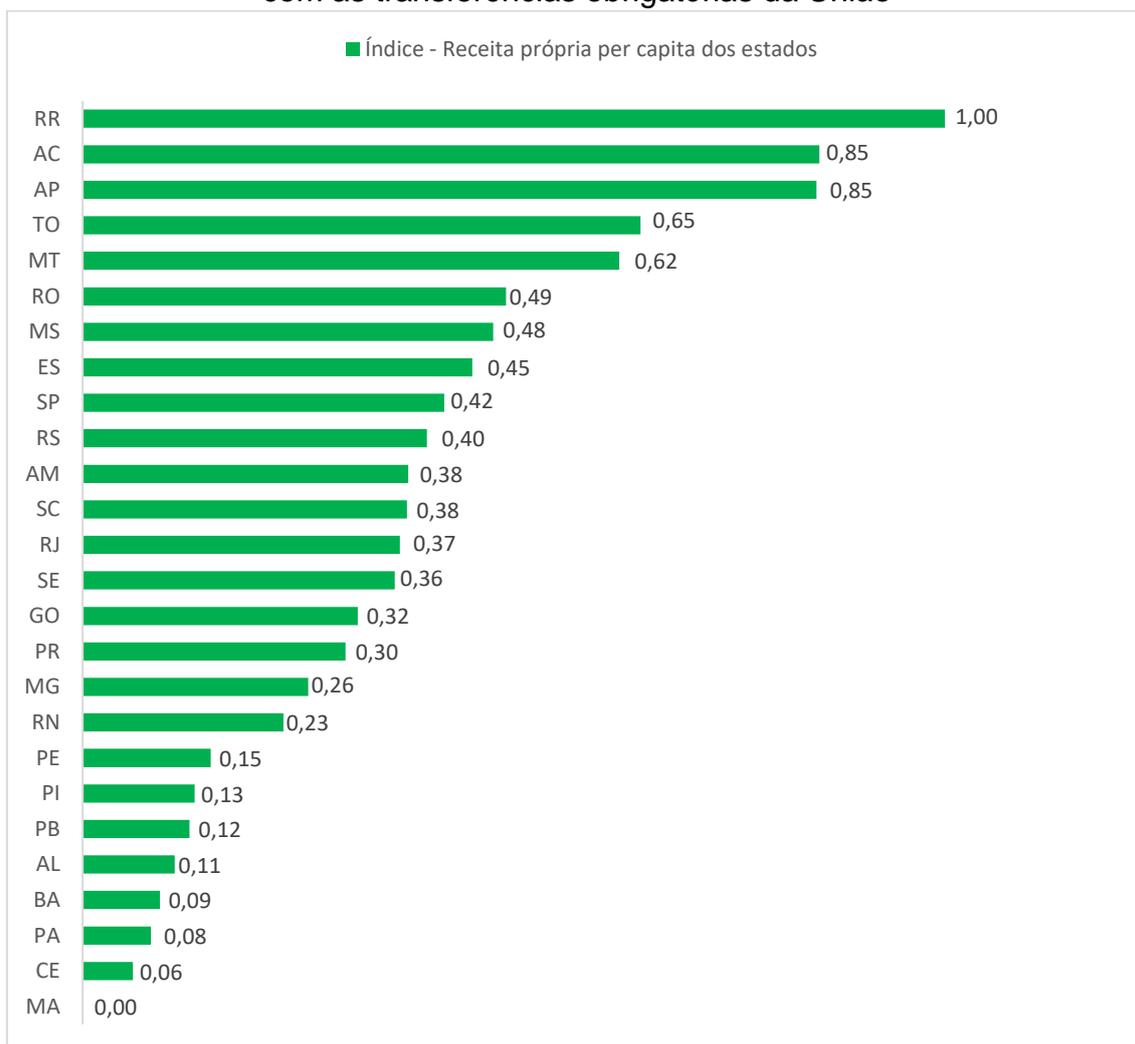
UF	Receita Corrente – 2016	População - 2016		Gasto <i>per capita</i> - 2016
AC	R\$ 5.694.332.672,00	844.137	R\$	6.745,74
AL	R\$ 10.358.251.944,00	3.293.629	R\$	3.144,94
AM	R\$ 15.858.552.196,00	3.952.171	R\$	4.012,62
AP	R\$ 5.496.374.349,00	796.419	R\$	6.901,36
BA	R\$ 41.698.737.094,00	14.689.684	R\$	2.838,64
CE	R\$ 24.311.282.064,00	8.962.834	R\$	2.712,45
ES	R\$ 16.590.749.648,00	3.879.376	R\$	4.276,65
GO	R\$ 27.448.574.763,00	6.726.130	R\$	4.080,89
MA	R\$ 17.126.401.616,00	6.955.099	R\$	2.462,42
MG	R\$ 76.620.772.719,00	20.780.264	R\$	3.687,19
MS	R\$ 13.484.896.738,00	2.685.454	R\$	5.021,46
MT	R\$ 20.967.899.768,00	3.356.979	R\$	6.246,06

PA	R\$ 24.149.828.976,00	8.334.346	R\$	2.897,63
PB	R\$ 12.050.369.241,00	3.953.693	R\$	3.047,88
PE	R\$ 29.035.382.392,00	9.377.368	R\$	3.096,33
PI	R\$ 10.157.764.421,00	3.246.228	R\$	3.129,10
PR	R\$ 48.886.358.958,00	11.176.203	R\$	4.374,15
RJ	R\$ 63.891.144.374,00	16.947.738	R\$	3.769,89
RN	R\$ 11.805.912.091,00	3.422.843	R\$	3.449,15
RO	R\$ 8.727.820.718,00	1.717.911	R\$	5.080,48
RR	R\$ 4.204.219.521,00	525.967	R\$	7.993,31
RS	R\$ 51.804.735.975,00	11.229.947	R\$	4.613,09
SC	R\$ 29.828.547.674,00	6.894.058	R\$	4.326,70
SE	R\$ 9.143.992.036,00	2.237.132	R\$	4.087,37
SP	R\$ 184.208.379.552,00	44.760.305	R\$	4.115,44
TO	R\$ 9.513.058.363,00	1.520.448	R\$	6.256,75

TABELA 14 – Média dos gastos e Índice dos gastos de cada estado, nos anos analisados

UF	Média da receita <i>per capita</i> dos estados nos anos analisados	Índice - Receita própria <i>per capita</i> dos estados
AC	R\$ 6.918,38	0,85
AL	R\$ 2.851,02	0,11
AM	R\$ 4.324,24	0,38
AP	R\$ 6.901,10	0,85
BA	R\$ 2.758,02	0,09
CE	R\$ 2.588,97	0,06
ES	R\$ 4.729,76	0,45
GO	R\$ 4.005,70	0,32
MA	R\$ 2.271,33	0,00
MG	R\$ 3.693,27	0,26
MS	R\$ 4.861,37	0,48
MT	R\$ 5.656,69	0,62
PA	R\$ 2.702,58	0,08
PB	R\$ 2.944,72	0,12
PE	R\$ 3.078,40	0,15
PI	R\$ 2.978,59	0,13
PR	R\$ 3.929,25	0,30
RJ	R\$ 4.271,77	0,37
RN	R\$ 3.536,78	0,23
RO	R\$ 4.941,35	0,49
RR	R\$ 7.710,45	1,00
RS	R\$ 4.441,70	0,40
SC	R\$ 4.316,41	0,38
SE	R\$ 4.238,83	0,36
SP	R\$ 4.553,03	0,42
TO	R\$ 5.789,72	0,65

GRÁFICO 11 – Índice da receita própria *per capita* dos estados juntamente com as transferências obrigatórias da União



4. VARIAÇÕES NO ESFORÇO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS PELOS ESTADOS: ALGUMAS EXPLICAÇÕES

Este capítulo tem como objetivo avançar, de forma exploratória, no entendimento das razões do esforço dos estados na implementação do SUAS, confrontando-o às variáveis explicativas apresentadas no capítulo anterior.

Na primeira seção, são comparadas as oscilações entre as Variáveis Independentes (Legado das políticas prévias; Vulnerabilidade social por renda; Partido do governador e Receita própria *per capita* dos estados, ou seja, tributação direta, mais as transferências obrigatórias da União) e a Variável Dependente Esforço dos estados na implementação do SUAS.

Na segunda seção são apresentados os resultados, convergências, divergências e possíveis relações causais deste esforço com as variáveis explicativas. Cumpre destacar que, para este fim, foram agregados os índices das variáveis explicativas, construindo um indicador único. Em seguida, criou-se um Indicador de Convergência, cuja intenção é demonstrar se sobre o esforço dos estados na implementação do SUAS, incidem relações causais oriundas das variáveis explicativas agregadas.

Na terceira parte busca-se desagregar os índices das variáveis explicativas, a fim de se apreender se, ao serem analisadas de forma isolada, algumas variáveis independentes poderiam resultar efeito causal quanto ao esforço dos estados na implementação do SUAS.

4.1. INDICADOR DE ESFORÇO DOS ESTADOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS E VARIÁVEIS EXPLICATIVAS

Conforme mencionado ao longo deste trabalho, o esforço dos estados na implementação do SUAS constitui seu objeto de análise, assumindo relevância na garantia dos compromissos federativos nesta área governamental e, conseqüentemente, na articulação entre os processos de formulação, implementação e execução da Política de Assistência Social no Brasil. Entretanto, a percepção de que este esforço varia entre as unidades da

federação foi a motivação para buscar explicações sobre quais os contextos ou variáveis poderiam influenciá-lo.

Acatou-se a proposição de que uma explicação coerente a respeito de uma determinada variação requer a noção de causalidade, a fim de que se possa compreender como se produzem os efeitos que levaram àquela variação. Nesta perspectiva, a identificação de mecanismos causais se constitui em uma das contribuições mais importantes que podem resultar das análises empíricas (KING et. al. 1994), na medida em que permitem conectar os efeitos percebidos a variações em fatores que os antecedem.

Neste trabalho, entretanto, o esforço de pesquisa é ainda preliminar e de caráter descritivo, buscando estruturar a análise dos dados de modo a discutir possíveis interpretações e hipóteses que venham subsidiar futuras abordagens. Assim, neste primeiro momento, buscou-se estabelecer uma descrição que permita a comparação entre as variações percebidas na Variável Dependente a partir de cada Variável Independente, como exercício para a discussão da possível relação de causalidade entre elas.

Inicialmente considerou-se a comparação das variações entre o *legado das políticas prévias* e o *esforço dos estados na implementação do SUAS*, apresentada a seguir nos gráficos 11A e 11B⁵⁰. A hipótese apresentada no capítulo anterior é de que a variação entre ambas seria positiva, uma vez que o investimento anterior nesta política teria construído mais capacidades e acumulado maior experiência prévia.

Na segunda parte, é apresentada a comparação das variações entre a *vulnerabilidade social por renda* e o *esforço dos estados na implementação do SUAS*, demonstrada nos gráficos 12A e 12B. A hipótese pressupõe que estados que apresentam maior incidência de vulnerabilidade social por renda, seriam os mais esforçados para implementar o SUAS.

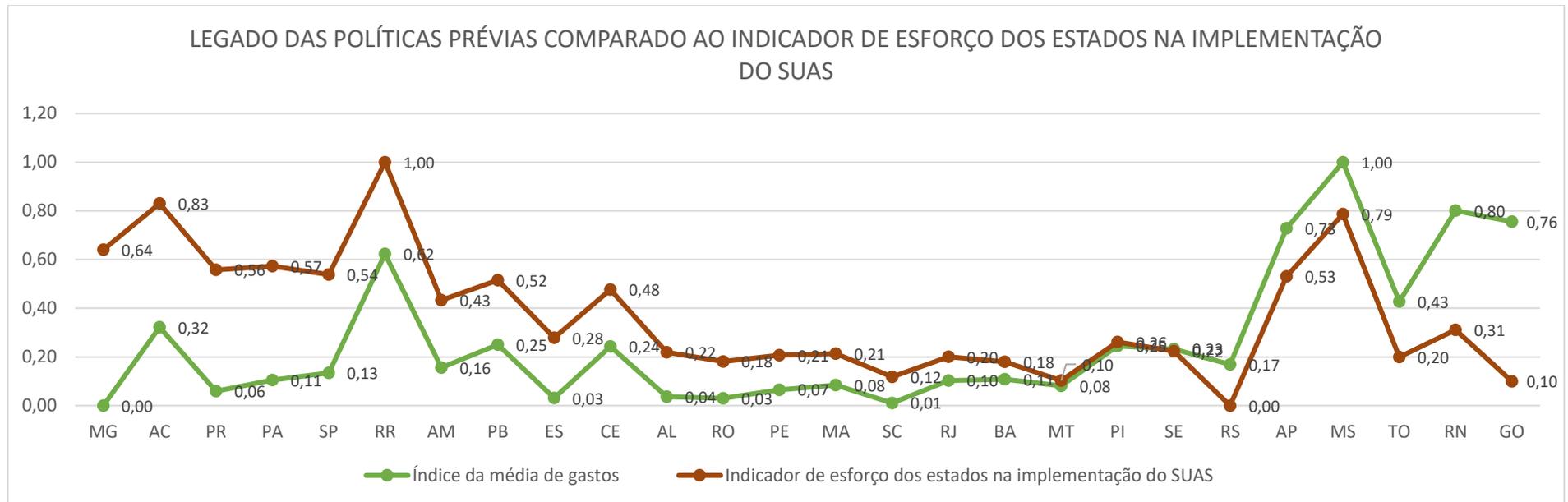
Na terceira parte, buscou-se realizar uma comparação entre o *Partido do governador* e o *esforço dos estados na implementação do SUAS*, apresentada nos gráficos 13A e 13B. A hipótese é de que o maior tempo de exposição a

⁵⁰ Os gráficos para cada variável serão apresentados em duas versões – de barra e de linha – a fim de oferecer ao leitor duas possibilidades visuais para comparar as variações, sendo respectivamente denominados “A” e “B”.

partidos de esquerda, corrobora em um maior esforço por parte dos estados, na implementação do SUAS.

Por fim, foi realizada uma comparação entre a *receita própria per capita dos estados tributação direta, mais as receitas obrigatórias da União* e o *Indicador de esforço dos estados na implementação do SUAS*. A hipótese presume que os estados que possuem melhores condições de gasto serão os entes subnacionais que farão maiores investimentos na Política de Assistência Social.

GRÁFICO 12: Índice do legado das políticas prévias (despesa alocada) comparado ao Indicador de esforço dos estados na implementação do SUAS



Ao observar a relação entre as variáveis, alguns estados se destacam como extremos na relação entre as variáveis, a saber, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais. O primeiro apresenta um importante legado das políticas prévias (1,00), ao mesmo tempo em que o esforço de implementação do SUAS também é elevado (0,79), levando-o a ocupar o 3º lugar no *ranking* do esforço de implementação. Minas Gerais, por sua vez, possui o menor legado (0,00), porém seu esforço de implementação também é expressivo, o que leva o estado a ocupar o 4º lugar (0,64) no mesmo *ranking*.

Outros casos interessantes que vão em direção da hipótese apresentada incluem o estado de Roraima, com o maior esforço de implementação do SUAS (1,00) e um legado também relevante (0,62), enquanto o Rio Grande do Sul, estado com menor esforço (0,00), apresenta um legado pouco expressivo (0,17). Entretanto, o Rio Grande do Norte e Goiás, que apresentavam o segundo e o terceiro melhores legados, respectivamente, não convergiram quanto aos seus esforços implementação, uma vez que o Rio Grande do Norte ocupa o 12º lugar e Goiás, o penúltimo lugar.

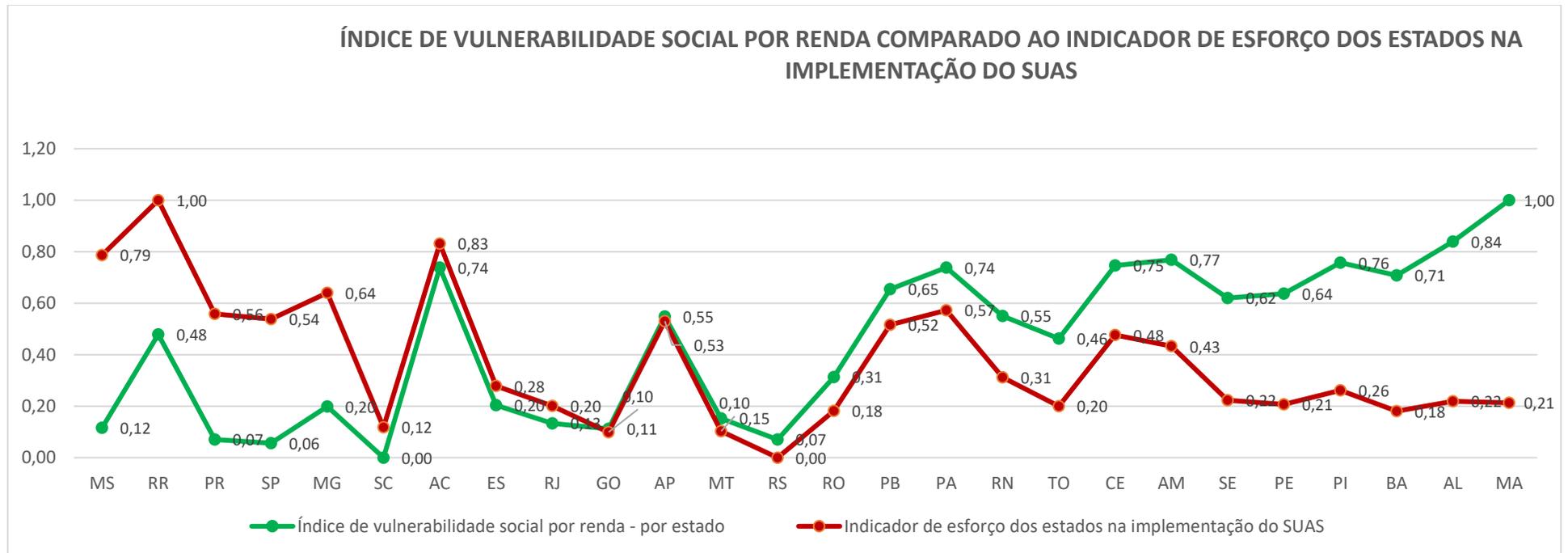
Um exercício interessante seria tomar o primeiro e terceiro *quartis* a partir das variações dos legados prévios, mensurados em termos das alocações *per capita* médias em anos que antecederam a implantação do SUAS. Se dos 26 estados analisados, tomamos os sete estados abaixo do 1º quartil⁵¹, apenas dois se situam em posições acima da metade do índice (MG e PR), ambos próximos a 0,6, enquanto os outros cinco estados se situam em posição inferior do índice, abaixo de 0,3 (PE, AL, RO, SC e ES). Já entre os sete estados acima do 3º quartil – os que apresentam maior legado – três apresentaram um índice de esforço acima de 0,8 (MS, RR e AC), um próximo de 0,5 (AP) e três abaixo de 0,35 (RN, GO e TO). Em síntese, o índice médio dos estados abaixo do 1º quartil foi de 0,32, enquanto o daqueles acima do 3º quartil foi de 0,54.

Assim, o contraste quanto ao esforço de implementação do SUAS entre *quartis* extremos habilita o legado das políticas prévias como variável explicativa relevante. Contudo, não se pode afirmar que a exposição dos estados a um legado mais ou menos robusto esteja diretamente associada ao seu esforço de

⁵¹ Fazemos aqui o arredondamento para sete, já que não seria possível a análise de seis estados e meio.

implementação do SUAS, embora exista uma certa convergência entre alguns estados.

GRÁFICO 13: Índice de vulnerabilidade social por renda comparado ao Indicador de esforço dos estados na implementação do SUAS



Os entes subnacionais das regiões Norte e Nordeste do país, são os que apresentam índices mais elevados de vulnerabilidade social por renda, já os estados do Centro-Oeste, Sul e Sudeste são os que possuem os menores índices, com destaque para Santa Catarina, cujo valor é zero. Entretanto, ao observa este índice, o estado do Maranhão registrou a maior variação (1,00), mas no esforço de implementação do SUAS, o referido estado está posicionado no 17º lugar em relação aos demais estados (0,21). Posição oposta seria assumida pelo Mato Grosso do Sul, que embora apresente um baixo índice de vulnerabilidade social (0,12), registrou uma posição de destaque quanto ao esforço de implementação do SUAS (0,79).

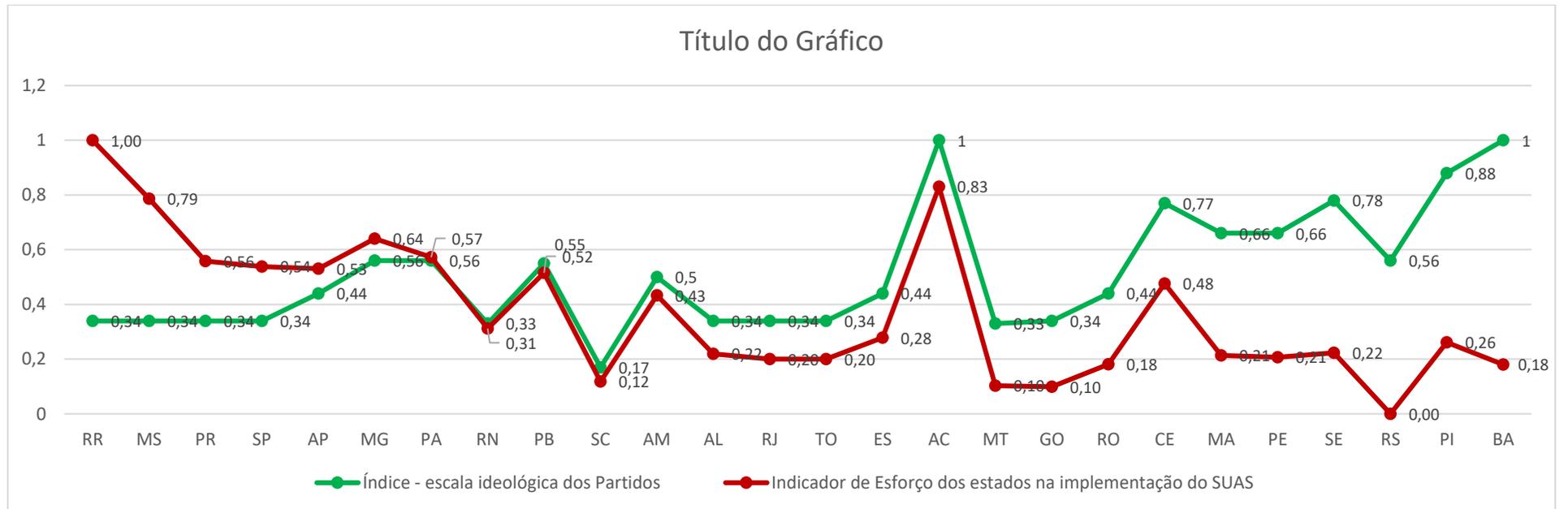
Ainda em perspectiva regional, dos cinco estados que mais se esforçam: Roraima – 1,00, Acre – 0,83, Mato Grosso do Sul – 0,79, Minas Gerais – 0,64 e Pará – 0,57; destes, como se pode observar, 3 estão concentrados na região Norte do país. Ao passo que os 5 estados com menor esforço de implementação do SUAS são; Bahia – 0,18, Santa Catarina – 0,12, Mato Grosso – 0,10, Goiás – 0,10 e Rio Grande do Sul – 0,00, 4 se encontram nas regiões Sul e Centro-Oeste do país.

A consideração da hipótese segundo a qual os estados mais vulneráveis terão maior esforço para implementar o SUAS também pode se beneficiar do exercício baseado em *quartis*. Entre os sete estados com menor nível de vulnerabilidade, abaixo do 1º *quartil*, três apresentaram índices de esforço acima de 0,5 (SP, PR e MS) enquanto quatro apresentaram abaixo de 0,2 (SC, RS, GO e RJ). Já entre aqueles acima do 3º *quartil*, com maior vulnerabilidade, dois apresentaram esforço superior a 0,5 (AC e PA), dois entre 0,4 e 0,5 (AM e CE) e três abaixo de 0,3 (MA, AL e PI). O índice de esforço entre os de menor vulnerabilidade foi em média de 0,33, enquanto entre os de maior foi em média de 0,42.

Os resultados sugerem alguma associação entre maior vulnerabilidade social por renda e maior esforço para implementar o SUAS, mas ela é aparentemente menos intensa que aquela apresentada para a variável Legado das Políticas Prévias. Parece haver uma condição estruturante que expõe esses estados mais “vulneráveis” a desafios ainda maiores para implementar o SUAS, visto que são entes menos desenvolvidos em termos econômicos e,

consequentemente, sofrerão mais intensamente a carência de recursos de toda ordem.

GRÁFICO 14: Índice da escala ideológica do Partido do Governador comparado Indicador de esforço dos estados na implementação do SUAS



A variável explicativa Partido do governador pressupõe que os estados com maior tempo de exposição a partidos de esquerda apresentem maior esforço na implementação do SUAS. Destacamos que os estados do Acre e da Bahia são os que apresentam maior índice de exposição a partidos de esquerda, nos anos analisados. No caso do Acre, o estado ocupa o 2º lugar em termos de esforço na implementação do SUAS, porém o mesmo não se repete em relação à Bahia, já que este estado ocupa o 22º lugar, se comparado aos demais. O Rio Grande do Sul também se destaca em termos de exposição a partidos de esquerda, mas seu esforço é o menor em relação aos demais estados.

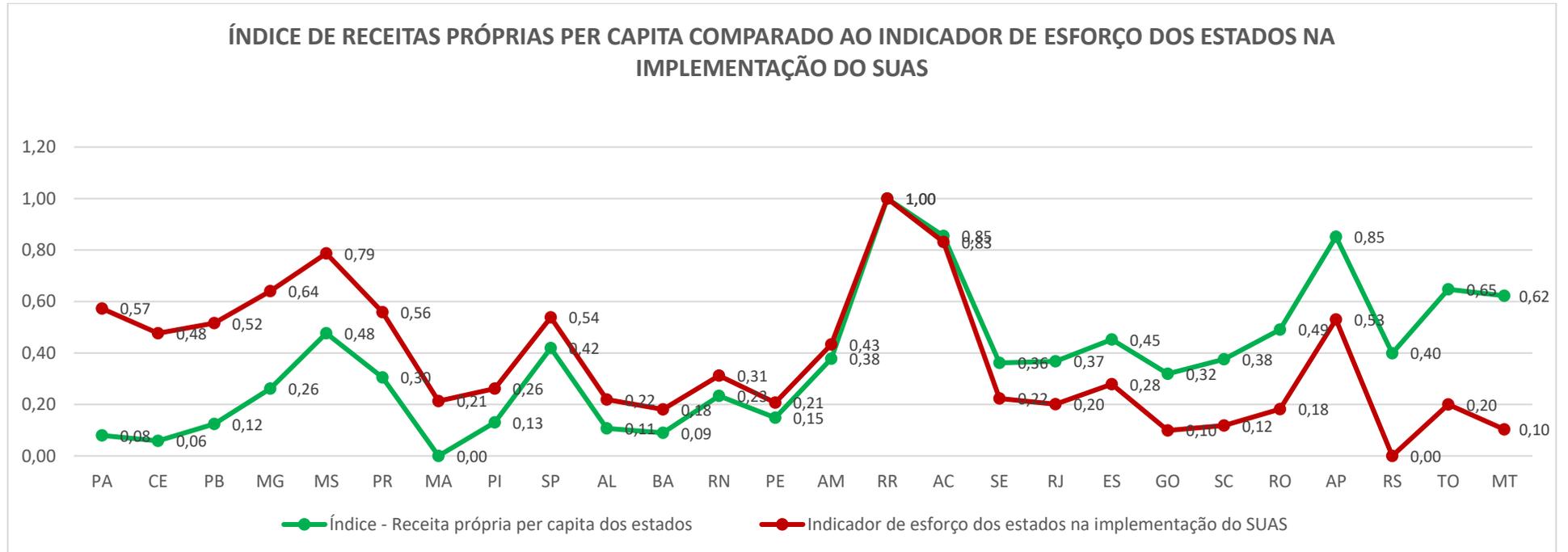
A mobilização da análise por *quartis*, neste caso, não apresenta resultados consistentes com a hipótese apresentada no capítulo anterior. Dos sete estados abaixo do 1º quartil – com menor exposição à esquerda – dois estados apresentaram índice acima de 0,5 (RR e SP); um próximo de 0,3 (RN) e quatro abaixo de 0,2 (RJ, TO, MT e SC). Já entre estados acima do 3º quartil, apenas um superou a marca dos 0,5 (AC) embora outro se situe bem próximo a esta marca (CE), os demais cinco estados ficaram abaixo de 0,3 (BA, PI, SE, MA e PE), sendo notável dizer que todos estes estados pertencem ao Norte e, principalmente, ao Nordeste. Na média, o índice de esforço dos abaixo do 2º quartil foi de 0,35, enquanto o daqueles acima do 3º quartil foi de 0,34.

Assim, a partir da comparação dos resultados, não é possível inferir que estados que possuem maior exposição ideológica à Esquerda, sejam os que mais se esforçaram para implementar o SUAS, havendo entes que apresentam maior esforço mesmo quando expostos a partidos de Direita e de Centro-Direita. Porém há nítida associação entre estados com maior exposição a partidos de esquerda às regiões Norte e Nordeste, notadamente as mais vulneráveis em termos de renda e nas quais os estados possuem maior carência de recursos econômicos e menor desenvolvimento.

Cumpramos destacar que neste trabalho, não se incorreu em promover uma possível comparação entre o partido dos governadores e o partido do presidente. Essa escolha justifica-se pela compreensão de que a assistência social se constitui uma política de caráter universalista, o que em larga medida, rejeita a análise comparativa entre o partido do presidente e o partido do governador, que pudesse resultar em algum produto analítico.

Embora haja alguma conformação de que exista uma forte regulação por parte do governo central quanto às diretrizes e objetivos dessa política (BORGES, 2013), tal estatuto de normatização não está relacionado ao campo partidário, mas sim às competências e corresponsabilidade dos entes na gestão e execução da política de assistência social.

GRÁFICO 15: Índice de Receitas próprias per capita dos estados tributação direta, mais as receitas obrigatórias da União comparado ao Indicador de esforço dos estados na implementação do SUAS



A variável disponibilidade de receitas próprias diz respeito às capacidades financeiras dos estados, um importante componente das disposições estatais para implementação de políticas públicas, sem considerar, entretanto, as transferências específicas para a implementação do SUAS. As variações entre esta variável e o esforço de implementação apresentam correlação em estados de Roraima e Acre, os que mais se esforçam e que apresentam os melhores índices de receita. Em contrapartida, o Rio Grande do Sul, embora ocupe o 10º lugar em termos de receitas próprias, é o estado que menos se esforça para implementar o SUAS. Já o Maranhão, que possui o menor índice de receita própria se comparado a estados como Mato Grosso, Santa Catarina e Goiás, apresenta maior esforço de implementação que estes, por exemplo.

A análise de quartis permite notar que entre aqueles localizados abaixo do 1º *quartil* – os 25% com menor índice de receitas próprias – três apresentam esforço próximo ou acima de 0,5 (PA, PB e CE) enquanto quatro tem esforço abaixo de 0,3 (MA, PI, BA e AL). Entre os estados acima do 3º quartil, três estão próximos ou acima de 0,8 (RR, AC e MS), um próximo de 0,5 (AP) e três igual ou abaixo de 0,2 (TO, MT e RO). O índice de esforço médio foi, respectivamente, de 0,35 e 0,52.

Deste modo, a confrontação entre as variações dá indicação de que existe relação entre a disponibilidade de receitas próprias e o esforço de implementação do SUAS, reforçando esta hipótese, porém sem que indiquem tratar-se de condição necessária ou suficiente.

4.2. INDICADOR DE CONVERGÊNCIA ENTRE A VARIÁVEL DEPENDENTE E AS VARIÁVEIS EXPLICATIVAS: ALGUNS APONTAMENTOS

Considerando o limitado número de casos em análise – 26 estados – e os limites dos métodos quantitativos na identificação das relações causais para análise das hipóteses aqui levantadas, os estudos de caso se apresentam como importante ferramenta para cumprir este objetivo. Entretanto, os critérios de seleção dos casos passam a ser um fator decisivo para o seu sucesso, considerando que a busca por casos “típicos” - que combinem condições favoráveis (nos termos das hipóteses aqui formuladas) com elevado ou com

baixo esforço ou, ainda, condições desfavoráveis com estes dois desfechos – pode ser uma estratégia fecunda para avançar no conhecimento das relações propostas entre as variáveis aqui tratadas. E isto, tanto no que se refere a identificar efeitos a partir de possíveis combinações entre as variáveis propostas neste trabalho, quanto a propor a inclusão de novas variáveis ou, mesmo, a exclusão de algumas aqui trabalhadas.

A matriz representada na figura a seguir representa a tipificação de casos extremos referidos nesta pesquisa. Os diferentes cenários estão representados pelas células onde se cruzam o caráter favorável ou desfavorável da convergência entre variáveis independentes e, por outro lado, o elevado ou baixo esforço de implementação do SUAS.

FIGURA 2 – Cenários para diferentes combinações entre convergências favoráveis ou desfavoráveis das variáveis independentes e níveis baixos e elevados de esforço de implementação do SUAS

		Esforço	
		Baixo	Elevado
Convergência V.I.	Favorável	1	2
	Desfavorável	3	4

Assim, para descrever de forma mais precisa, os distintos níveis de convergência entre as variáveis, aplicamos os seguintes procedimentos:

- 1) Elaborou-se um indicador da média das quatro variáveis independentes, conforme demonstrado na coluna 2 do quadro 19;
- 2) Em seguida, subtraiu-se do Indicador de esforço dos estados na implementação do SUAS o valor do Indicador da média das variáveis independentes, conforme demonstrado na coluna 3;
- 3) Posteriormente, com o objetivo de tornar os valores comparáveis, transformou-se o resultado da subtração em valor modular, ou seja, o

resultado da subtração que apresentou valor negativo foi transformado em valor positivo, conforme demonstrado na coluna 4;

- 4) Isto feito criou-se um Indicador de Convergência a partir dos valores modulares, para que os estados pudessem ter sua convergência classificada conforme este novo Indicador, como demonstrado na coluna 5. Para criação do referido Indicador, utilizou-se o seguinte cálculo matemático:

$$\text{Indicador} = \frac{\text{valor do módulo de convergência} - \text{menor valor do módulo de convergência}}{\text{maior valor do módulo de convergência} - \text{menor valor do módulo de convergência}}$$

- 5) O Indicador de Convergência se comporta da seguinte forma:

Valor	Medida
Quanto mais próximo de 0 (zero)	Maior será a convergência entre o Indicador das variáveis explicativas e o Indicador da variável dependente.
Quanto mais próximo de 1 (um)	Menor será a convergência entre o Indicador das variáveis explicativas e o Indicador da variável dependente

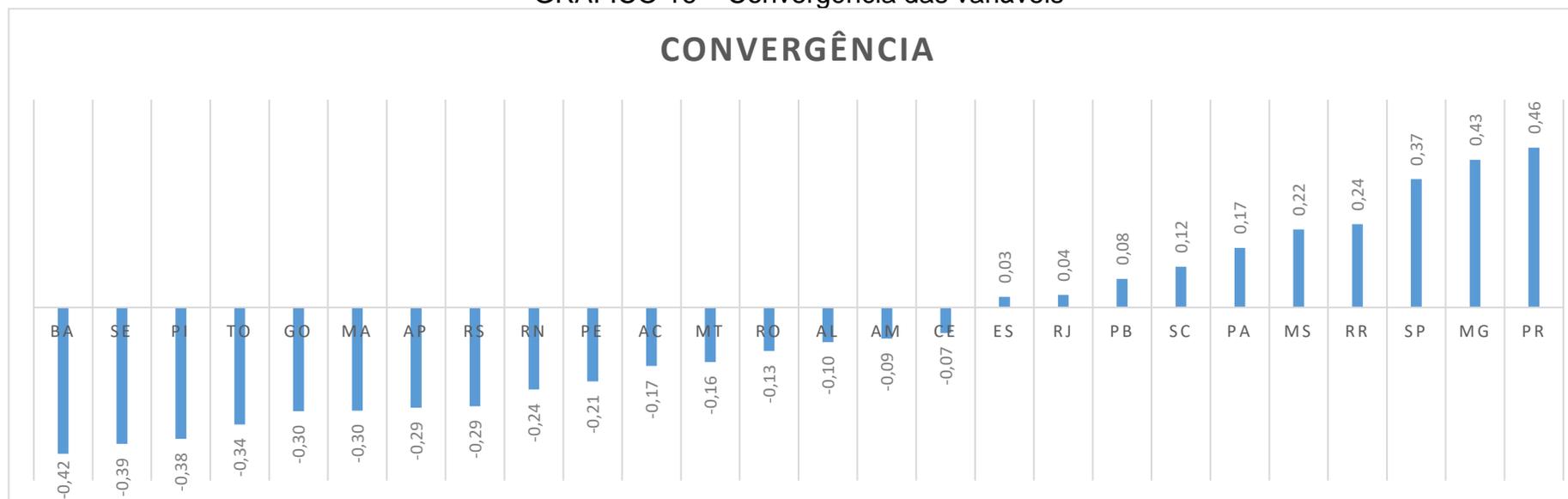
QUADRO 19 – Convergência entre o Indicador da Variável Dependente e o Indicador das Variáveis Explicativas

UF	Indicador da média das variáveis independentes	Convergência entre o Indicador das variáveis independentes e o Indicador de Esforço dos estados	Módulo de convergência das variáveis independentes	Indicador de convergência - variável dependente e variáveis independentes
AC	1,00	-0,17	0,17	0,32
AL	0,33	-0,10	0,10	0,16
AM	0,53	-0,09	0,09	0,14
AP	0,86	-0,29	0,29	0,60
BA	0,57	-0,42	0,42	0,91
CE	0,54	-0,07	0,07	0,10
ES	0,24	0,03	0,03	0,00
GO	0,41	-0,30	0,30	0,62
MA	0,51	-0,30	0,30	0,62
MG	0,20	0,43	0,43	0,92
MS	0,59	0,22	0,22	0,45
MT	0,26	-0,16	0,16	0,29
PA	0,40	0,17	0,17	0,33
PB	0,43	0,08	0,08	0,12
PE	0,41	-0,21	0,21	0,42
PI	0,63	-0,38	0,38	0,81
PR	0,09	0,46	0,46	1,00
RJ	0,16	0,04	0,04	0,01
RN	0,57	-0,24	0,24	0,48
RO	0,31	-0,13	0,13	0,22
RR	0,80	0,24	0,24	0,49
RS	0,27	-0,29	0,29	0,59
SC	0,00	0,12	0,12	0,20
SE	0,61	-0,39	0,39	0,84
SP	0,17	0,37	0,37	0,79
TO	0,56	-0,34	0,34	0,71

Nos gráficos abaixo, destacam-se duas observações que pareceram ser relevantes para os resultados da pesquisa. No primeiro gráfico manteve-se os valores negativos

para observar quais estados estariam considerando as hipóteses formuladas neste trabalho, em melhores condições ou sob melhor combinação das variáveis independentes para implementar o SUAS, mas não implementam, o que é expresso pelos valores negativados. Na mesma direção, é possível identificar também quais estados possuem condições menos viáveis de implementação e mesmo assim, apresentam maior esforço, motivo pelo qual estes estados estão com valor positivado.

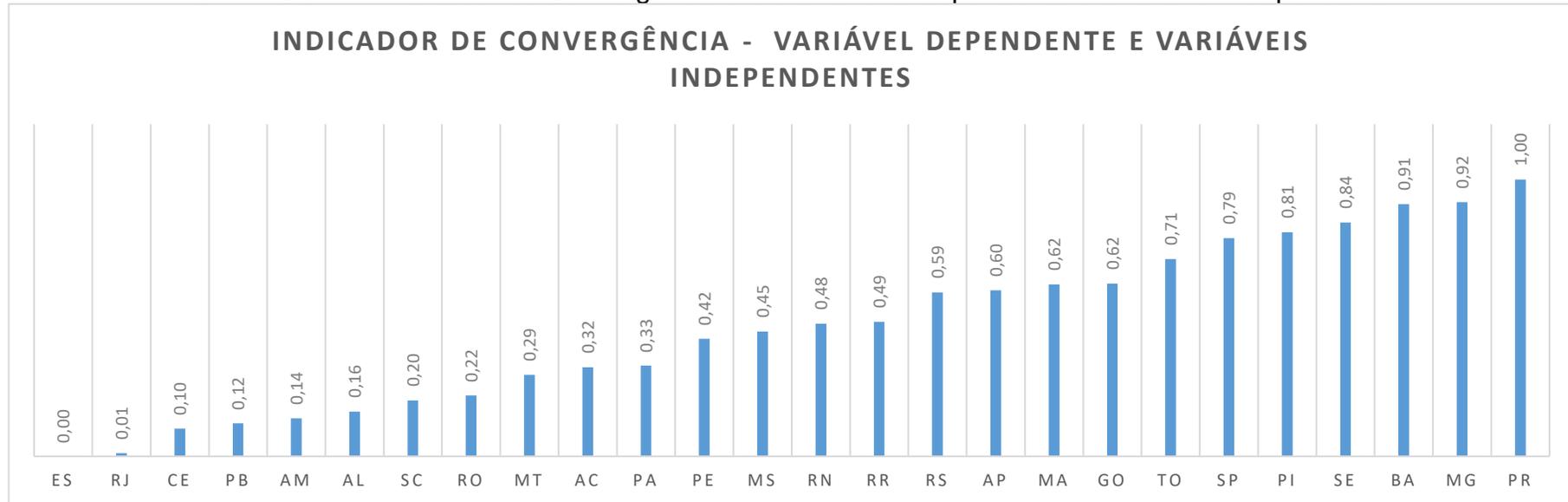
GRÁFICO 16 – Convergência das variáveis



Já no gráfico abaixo são apresentados os estados que possuem maior convergência⁵² entre a Variável Dependente e as Variáveis Independentes, conforme resultados seguintes:

⁵² Destacando que, quanto mais próximo de Zero, maior é a convergência do Indicador de Esforço dos estados na implementação do SUAS e as Variáveis Independentes e quanto mais próximo de Um, menor é a convergência.

GRÁFICO 17 – Indicador de Convergência entre a variável dependente e a variável independente



Como é possível perceber, o estado do Espírito Santo é o que possui maior convergência, ou seja, seu Indicador de esforço na implementação do SUAS está diretamente associado à média das oscilações variáveis independentes que incidem sobre ele. Nesta direção, é importante afirmar que o referido estado apresenta uma convergência de 0,03, o que não significa que o Espírito Santo se esforce mais que os outros estados, uma vez que tanto seu indicador de esforço quanto seu Indicador para variáveis independentes são baixos. Dito de outro modo, o Espírito Santo não possui melhores condições para implementar o SUAS, de acordo com as hipóteses aqui formuladas, e seu esforço é proporcional a esta realidade.

Já o estado da Bahia possui um comportamento *díspar*, visto que possui, de acordo com as oscilações médias das variáveis independentes, melhores condições de se esforçar para implementar o SUAS, portanto seu esforço de implementação está em 22º lugar, comparado aos demais.

O estado do Paraná, por sua vez, embora não possua ambiência para se esforçar na implementação do SUAS, considerando a combinação das hipóteses aqui propostas, registrou um esforço que apresentou maior nível de discrepância que aquela obtida para os demais estados, ou seja, uma condição de menor convergência entre seu esforço de implementação e a combinação das variáveis independentes.

Retomando aqui a matriz proposta anteriormente para tipificação dos casos, com vistas a proposição de futuros estudos de caso, teríamos a seguinte configuração expressa na figura 03.

FIGURA 3 – Casos extremos para diferentes combinações entre convergências favoráveis ou desfavoráveis das variáveis independentes e níveis baixo e elevado de esforço de implementação do SUAS

		Esforço	
		Baixo	Elevado
Convergência V.I.	Favorável	<p><i>ALAGOAS</i></p> <p><i>ESPIRITO SANTO</i></p> <p><i>RIO DE JANEIRO</i></p> <p><i>SANTA CATARINA</i></p>	<p><i>ACRE</i></p> <p><i>AMAZONAS</i></p> <p><i>PARAÍBA</i></p> <p><i>RORAIMA</i></p>
	Desfavorável	<p><i>BAHIA</i></p> <p><i>PIAUÍ</i></p> <p><i>SERGIPE</i></p> <p><i>TOCANTIS</i></p>	<p><i>AMAPÁ</i></p> <p><i>MINAS GERAIS</i></p> <p><i>PARANÁ</i></p> <p><i>SÃO PAULO</i></p>

5. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONVERGÊNCIA DO INDICADOR DE ESFORÇO DOS ESTADOS NA IMPLEMENTAÇÃO E AS VARIÁVEIS INDEPENDENTES

Esta seção tem como objetivo elaborar algumas interpretações a respeito da convergência de cada uma das variáveis explicativas se comparadas ao esforço dos estados na implementação do SUAS. Mas antes, considera-se relevante retomar os pontos principais deste trabalho.

No capítulo I, o esforço foi concentrado em realizar um percurso histórico sobre a Política de Assistência Social, desde meados do século XX, até os avanços percebidos após os anos 2000. Neste sentido, o pacto federativo mostra-se uma importante expressão do caráter republicano que a referida política passa a ocupar no cenário nacional. Programas de transferência de renda e a capilaridade da oferta de serviços públicos de assistência social em todo o Brasil fazem com que os mecanismos de proteção social passem a operar em formato de um sistema, o SUAS, que possui em sua gênese, a organização das ofertas da Política de Assistência Social em níveis de complexidade, viabilizando assim, a organização de serviços que melhor atendam às especificidades dos cidadãos em contexto de vulnerabilidade social.

Já no capítulo II, a proposta foi de conceituar o federalismo, trazendo aspectos deste modo de organização política e buscando compreender suas especificidades em se tratando de políticas públicas, em especial da Política de Assistência Social. Também é neste capítulo que o recorte da pesquisa é apresentado, a saber, o esforço dos estados na implementação do SUAS. Todos os entes possuem responsabilidades específicas, complementares e transversais, mas a motivação desta pesquisa está em observar a capacidade dos estados, por compreender que em alguns momentos, este ente parece ocupar um papel menos relevante na implementação do SUAS, uma vez que à União cabe normatizar e dar diretrizes e aos municípios, cabe a implantação e execução. Entretanto, conforme discutido ao longo deste trabalho, os estados possuem funções tão relevantes quanto os demais entes.

No capítulo III, desenvolveu-se a estrutura da pesquisa, com a apresentação dos dados utilizados para elaboração do Indicador de Esforço dos estados na implementação do SUAS – Variável Dependente, bem como os

Indicadores das Variáveis Independentes, a saber; Legado das políticas prévias, Vulnerabilidade Social por Renda, Partido do Governador e Receitas próprias dos estados – tributação direta mais as transferências obrigatórias da União. O objetivo, ao coletar e estruturar os dados, era o de compreender o quanto os estados têm se esforçado para implementar o SUAS e quais as possíveis causas que poderiam contribuir para este esforço.

Quanto ao capítulo IV, o esforço foi de buscar alguma relação causal entre o resultado do esforço dos estados e as variáveis explicativas. Para isto, foi elaborado um Indicador de Convergência que pudesse elucidar em que medida, o esforço dos estados sofreu influência das variáveis explicativas. Neste exercício, foram constituídas duas elaborações. Na primeira, buscou-se observar se todas as variáveis independentes ao serem agrupadas, poderiam produzir efeito causal na variável dependente. Na segunda elaboração, o Indicador de esforço foi analisado a partir de cada variável independente, observada isoladamente. Nesta direção, os resultados encontrados estão descritos nas seções abaixo.

5.1. CONVERGÊNCIA DO LEGADO DAS POLÍTICAS PRÉVIAS

Essa variável apresentou importantes contribuições para a pesquisa, entretanto, não se pode afirmar categoricamente que sua incidência é capaz, por si só, de gerar consequências causais no esforço dos estados na implementação do SUAS.

Contudo, a partir da análise dos resultados, é possível inferir que os 10 primeiros estados que possuem maior convergência se encontram na seguinte condição: ocupam os últimos lugares no *ranking* do esforço de implementação, ao passo que seu legado também é frágil. Dito de outro modo, os estados com menor legado tendem a ter um menor esforço de implementação.

Cumprе destacar, porém, que os estados do Mato Grosso e de Minas Gerais ocupam, respectivamente, o 3º e o 4º lugares no *ranking* do esforço de implementação. O primeiro é o que possui, dentre todos os estados, o maior legado de políticas prévias (1,00), enquanto o segundo possui o pior legado

(0,00). Outra observação importante diz respeito a Goiás, pois, embora seu legado seja importante (0,76), seu esforço de implementação ocupa o 25º lugar.

Desse modo, não é possível inferir ou refutar a hipótese de que os estados que já possuíam maiores investimentos na Política de Assistência Social no período anterior ao ano de 2005 possuirão melhor desempenho na implementação do SUAS. Contudo, o contrário se aplica: um parco legado das políticas prévias está diretamente relacionado ao pouco esforço dos estados na implementação do referido sistema.

5.2. CONVERGÊNCIA DA VULNERABILIDADE SOCIAL POR RENDA

A construção dessa variável suscitou dúvidas ao longo da pesquisa, portanto, conforme descrito nos capítulos anteriores, optou-se por mantê-la, uma vez que sua presença expressa o público prioritário da Política de Assistência Social.

Foi possível extrair dessa variável algumas observações importantes, a saber, os 10 primeiros estados que possuem maior convergência contam com um índice de vulnerabilidade social por renda relativamente baixo em relação aos demais, ao passo que estes também possuem menor esforço de implementação. Em outras palavras, os 10 estados que possuem um menor contingente de pessoas em situação de vulnerabilidade social por renda se esforçam menos para implementar o SUAS. A exceção dessa afirmação é o estado do Acre, que possui uma quantidade expressiva de pessoas vivendo no contexto supramencionado (0,74) e, entretanto, trata-se do estado que ocupa o 2º lugar em termos de esforço de implementação do SUAS (0,83).

O estado do Maranhão, por sua vez, é o mais vulnerável, o que lhe condicionaria, nesses termos, a ser o ente com menor convergência entre a variável explicativa em questão e o esforço de implementação. Contudo, cumpre destacar que o Maranhão ocupa o 17º lugar no *ranking* do esforço. Conquanto, esse ente devesse se esforçar mais tendo em vista seu contingente populacional vulnerável, se levarmos em consideração que os estados do Norte e Nordeste do país estão desafiados pelo contexto de pobreza que os caracteriza, o Maranhão ocupa um importante lugar no *ranking* referente ao esforço. Um

contraponto a esse quadro é o Mato Grosso do Sul, que, embora possua um dos menores contingentes populacionais vulneráveis (0,12), seu esforço de implementação é exponencialmente importante, ocupando o 3º lugar.

Por fim, a hipótese de que quanto maior for a vulnerabilidade social por renda, maior será o esforço do estado para implementar o SUAS é refutada. Como se pode analisar por meio do gráfico, observa-se que, dos 17 estados que deveriam se esforçar mais (ou seja, os que estão negativos), 13 são das regiões Norte e Nordeste do país, restando apenas dois estados dessas regiões (Acre e Roraima) que estão positivos no desenho gráfico. Desse modo, é possível inferir que, dentre os estados que possuem maior contingente de pessoas em contexto de vulnerabilidade social, possivelmente serão estes que apresentarão as maiores dificuldades para implementar o SUAS.

5.3. CONVERGÊNCIA DO PARTIDO DO GOVERNADOR

O Partido do Governador foi uma variável independente fundamental para a compreensão do comportamento dos governos estaduais frente à implementação do SUAS.

Destaca-se que a hipótese da variável em questão é a de que quanto maior for o tempo de exposição a partidos de esquerda no governo do estado, maior será seu esforço na implementação do SUAS. Nesse sentido, os 10 estados com maior convergência apresentam duas características em comum, quais sejam, 8 deles são de Direita e Centro-Direita e possuem pouco esforço de implementação. Portanto, dentre os 10 estados que mais se esforçam para implementar o SUAS, somente 2 são de Centro-Esquerda e Esquerda.

Vale ressaltar que os estados do Acre e da Bahia representam uma contradição, uma vez que ambos estiveram igualmente expostos a partidos de esquerda durante o período analisado, contudo, o Acre ocupa o 2º lugar em termos de esforço de implementação, ao passo que a Bahia ocupa o 22º.

Considerando as informações expostas, a hipótese é refutada, uma vez que o gráfico demonstra que os estados expostos a partidos de Esquerda demonstraram um esforço aquém do esperado para implementar o SUAS. Ou seja, nenhum deles, à exceção do Acre, tem se esforçado a contento para

implementar o SUAS, se comparado à expectativa pautada na orientação ideológica de tais partidos.

5.4. CONVERGÊNCIA DAS RECEITAS PRÓPRIAS DOS ESTADOS – TRIBUTAÇÃO DIRETA MAIS AS TRANSFERÊNCIAS OBRIGATÓRIAS DA UNIÃO

Essa hipótese pressupõe que, quanto maior a disponibilidade geral de receitas dos estados, melhores serão os investimentos na Política de Assistência Social. Ao analisar o esforço dos estados em relação à implementação do SUAS, dois estados se destacam: Roraima e Acre, que ocupam, respectivamente, o 1º e o 2º lugar no *ranking* do esforço de implementação do sistema. Os estados do Mato Grosso e do Pará, contudo, apresentam comportamento dispare da hipótese colocada e se apresentam como os menos convergentes. O primeiro, embora possua um Índice de Receitas importante (0,62), seu esforço de implementação (0,10) o leva para o 24º lugar no *ranking* do esforço. No caso do Pará, seu Índice de Receitas é escasso (0,08), enquanto seu esforço (0,57) o coloca em 5º lugar. Desse modo, para essa hipótese, não foi possível construir uma observação mais precisa, uma vez que as contradições são, nesse momento, intangíveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo descrever e, em alguma medida, analisar os diferentes comportamentos dos estados quanto à implementação do SUAS. Para isso, construiu-se um Indicador que pudesse mensurar o esforço dos estados. Em seguida, relacionou-se esse indicador com quatro variáveis independentes, criando-se um índice para cada uma delas e relacionando-o ao Indicador. Cabe ressaltar que isso foi realizado aplicando-se diferentes metodologias, a fim de buscar algum nível de confirmação ou refutação das hipóteses construídas ao longo do trabalho.

Os resultados da pesquisa apontam que não há uma correlação restrita ou determinante entre a variável dependente e as variáveis explicativas, quer estejam estas últimas agregadas ou tratadas isoladamente.

É possível inferir ainda que os estados que apresentam menor índice de esforço quanto ao cumprimento de suas responsabilidades tendem a afetar de forma mais severa os municípios de pequeno e médio portes, uma vez que são estes os que mais carecem das funções deste ente subnacional.

Outro ponto de destaque na realização desse trabalho se refere à ausência de legislação específica que determine algum percentual de orçamento vinculado para o financiamento da Política de Assistência Social, ficando a cargo dos gestores estaduais⁵³ a decisão sobre o aporte e o quantitativo. Essa condição gera descontinuidade e fragilidade da Assistência Social enquanto política pública de caráter continuado, tornando-a, em alguma medida, menos republicana do que outros setores que já contam com orçamento vinculado.

Cumprir destacar que se assumiu, no âmbito desta pesquisa, a responsabilidade de não se elaborar outras possíveis hipóteses e variáveis explicativas. Como exemplo, não se abordou a participação social como variável independente, uma vez que o SUAS foi resultado de uma deliberação de Conferência Nacional de Assistência Social. Para tanto, justifica-se a impossibilidade de abordar a participação social como variável independente, devido aos desafios da coleta de dados e de sistematização dos mesmos. No

⁵³ Os gestores estaduais são o foco de análise da pesquisa. Portanto, nenhum dos entes federados possui obrigação de destinar percentuais de seus respectivos orçamentos para a Política de Assistência Social.

Censo SUAS as perguntas sobre a participação social são mais genéricas e impedem a análise, pois não possuem qualquer variação.

Tal condição implicaria em recorrer a outros bancos de dados, como, por exemplo, a lógica de funcionamento e organização de cada Conselho Estadual de Assistência Social, o que inviabilizaria a execução desta pesquisa. Nesse sentido, estudos futuros que abordem a temática da participação social nos estados possivelmente poderão contribuir para complementar os achados desta pesquisa.

Este trabalho também reconhece que outras análises poderiam tornar a variável dependente mais qualificada, a exemplo da aplicação de questionário por amostragem referente à avaliação dos municípios quanto à atuação de seus respectivos estados de referência. Contudo, o controle de diversas exposições - dentre elas a relação político-partidária - poderia comprometer a análise ou torná-la essencialmente subjetiva, impedindo assim uma apreciação mais coesa, sem considerar a temporalidade para executar tal ação.

Outra variável independente que pode ser utilizada para estudos futuros diz respeito a três importantes responsabilidades dos estados em relação à implementação do SUAS, que são: i) a destinação de recursos financeiros aos municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22 da LOAS (mediante critérios estabelecidos pelo Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS); ii) organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da Proteção Social especial de Média e Alta Complexidades (de acordo com o diagnóstico socioterritorial e os critérios pactuados na CIB e deliberados pelo CEAS) e iii) participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental que viabilizem técnica e financeiramente os serviços de referência regional, definindo as competências na gestão e no cofinanciamento (pactuadas na CIB). Compreende-se que uma análise mais aprofundada a respeito das três responsabilidades mencionadas pode se constituir em importante elemento de análise.

Nesta pesquisa também se assumiu que a análise do legado das políticas prévias deu-se somente pelo viés orçamentário, quando se sabe que o investimento na burocracia também constitui-se um importante elemento de análise. Contudo, os desafios de mensuração da capacidade administrativa de cada ente subnacional anteriormente ao ano de 2005 tornou inviável a

abordagem desta característica, restando apenas a capacidade orçamentária como único elemento de análise para o legado das políticas prévias.

Para analisar o esforço dos entes subnacionais na implementação do SUAS escolheu-se isolar a análise do Distrito Federal, uma vez que este ente exerce concomitantemente as funções dos estados e dos municípios, condição esta que inviabiliza a utilização comparativa de seus resultados.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula.** IN Revista de Sociologia Política nº 24, Curitiba. Jun. 2005, p. 41-67.

ABRUCIO, F. L. FRANZESE, C. **Efeitos recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: O caso dos sistemas de Saúde, de Assistência Social e de Educação.** In HOCHMAN G. & FARIA, C. A. (Orgs). Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

ALMEIDA, M. H. T. **Recentralizando a Federação?** Rev. Sociol. Polit., Curitiba, 24. P. 29-40, 2005.

ANDRADE, L. A. G. D. **O município da política brasileira: revisando coronelismo, enxada e voto.** IN: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. Sistema político brasileiro: uma introdução. São Paulo: Editora Unesp, p.243-256, 2007.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro: Revan; São Paulo, FAPESP, 2000.

_____, M. **Federalismo e Igualdade Territorial: Uma contradição em Termos?** DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol. 53, nº 3, pp. 587 a 620. Rio de Janeiro, 2010.

_____, M. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a Reforma de Programas Sociais,** In: DADOS, vol. 45, nº 3. Rio de Janeiro, 2002

_____, M. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil.** Rio de Janeiro, FGV / FIOCRUZ, 2012.

_____, M. **Relações federativas nas políticas sociais.** Educação & Sociedade, Campinas, v.23, n.80,2002, p. 25-48.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas.** In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde,* 2011. p.138-172. Online: disponível em www.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps.

BARROS, R. P. CARVALHO, M. FRANCO, S. **Pobreza multidimensional no Brasil.** Texto para discussão nº 1227 do IPEA. Brasília: IPEA, 2006.

BOBBIO, N. Direita e Esquerda. **Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política.** São Paulo: Editora UNESP, 1995.

BORGES, A. **Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: Uma tipologia e algumas hipóteses.** IN Sociologias Nº24, Porto Alegre, ano 12, maio/agosto 2010, p.120-157.

BORGES, A. **Eleições Presidenciais, Federalismo e Política Social.** In HOCHMAN G. & FARIA, C. A. (Orgs). Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988.

_____. Decreto nº 9.396 de 30 de maio de 2018.

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

_____. Lei nº. 10.836 de 09 de janeiro de 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social – **Caderno SUAS – Financiamento da assistência social,** 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Coletânea da Legislação Básica do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família,** 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos,** 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS,** 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social– NOB-RH/SUAS,** 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social,** 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social,** 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social**, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**, 2009.

BRONZO, C. **Programas de Proteção Social e Superação da Pobreza: Concepções e estratégias de intervenção**. Tese (Doutorado), FAFICH/UFMG. Belo Horizonte, dezembro de 2005.

Caderno de orientações: **Sentidos e caminhos da Socioassistencial em Minas Gerais**. SEDESE, 2017.

CAMARGO, A. **A Reforma-Mater, os riscos (e os custos) do federalismo incompleto**. Parcerias estratégicas - número 6 - março/1999.

CARDOSO, R. Carta da D. Ruth. In: Presidência da República Federativa do Brasil/Casa Civil/Secretaria Executiva da Comunidade Solidária. **Construindo a agenda social: síntese preliminar das seis rodadas de interlocução política do Conselho da Comunidade Solidária**. 1996-1997. Brasília. Documento do Programa Comunidade Solidária, 1997.

CHALFUN, N. **Descentralização Tributária e Fiscal sob a Visão Econômica do Federalismo**. Instituto de Economia - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

COSTA, V. **Federalismo**. IN: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. Sistema político brasileiro: uma introdução. São Paulo: Editora Unesp, p.211-223, 2007.

DRAIBE, S. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Tempo Social, USP, novembro 2003.

ELAZAR, D. **Tendencias de desarrollo institucional em España y el mundo**. In: Agranoff, R. e Bañon I Martinez, R. (Eds.) El Estado de las Autonomías: hacia um nuevo federalismo? Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.

FAHEL, M. TELES, L.R. CAMINHAS, D.A. **Para além da renda: Uma análise da pobreza multidimensional**. Revista Brasileira de Ciências Sociais – vol. 31, nº 92, outubro de 2016.

FALLETI, T. **Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada.** IN Sociologias Nº 16, Porto Alegre, ano 8, maio/agosto 2006, p. 46-85.

GRIN, Eduardo José. **Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios.** Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 48(2):459-480, mar./abr. 2014.

IAMAMOTO, M. V. O Serviço Social na Contemporaneidade: dimensões históricas, teóricas e ético-políticas. Ed. Cortez, Fortaleza, 1997.

IPEA. Políticas sociais - acompanhamento e análise | 9 | ago. 2004.

JACCOUD, L. BICHIR, R. MESQUITA, A. C. **O SUAS na Proteção Social Brasileira: Transformações recentes e perspectivas.** Novos estudos. CEBRAP. São Paulo, 2017.

KING, G. KEOHANE, R.O. VERBA, S. **El diseño de la investigación social: la inferência científica em los estúdios cualitativos.** Princeton University Press, Ed. Cast: Alianza Editorial S.A, 1994.

LOTTA, G. S. **A literatura sobre implementação de políticas públicas.** 2010. p. 25-45.

MALLOY, J. **A política de previdência social no Brasil: participação e paternalismo.** Rio de Janeiro: Editora Graal, 1986.

MEDEIROS, R. K. ALBUQUERQUE, P. C. DINIZ, G. T. N. ALENCAR. F. L. TAVARES, R. A. W. **Bases de dados orçamentários e qualidade da informação: uma avaliação do Finanças do Brasil (Finbra) e do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops).** Revista de Administração Pública, p. 1113-1133. Rio de Janeiro, set/out. 2014.

MEDICI, A. C. **Economia e Financiamento do Setor Saúde no Brasil.** São Paulo: Faculdade de Saúde Pública - USP, 1994.

MELO. C. A. V. SOUZA, S. S. BONFIM, W. L. S. **Federalismo e bons governos: uma análise política da gestão fiscal dos municípios.** Opinião Pública, nº 03. 2015.

MELO, C. R. SANTOS, M. **Legisladores, partidos e ideologia: uma análise comparada nos níveis federal e estadual".** In: Anais do 7º Congresso da Alacip. Bogotá, 2013.

MOTA, C.G. (org). **Brasil em perspectiva.** São Paulo, Difel, 1982.

NOGUEIRA, A. L. S. **Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social**, IN: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 49 (5): 1167-1192, set/out. 2015.

PALOTTI, PL. & MACHADO, J.A. **Coordenação Federativa e a “Armadilha da decisão Conjunta”**: **As Comissões de Articulação Intergovernamental das Políticas Sociais no Brasil**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol 57, nº 5, 2014.

PEREIRA, P. A. P. **Proteção Social Contemporânea: *cui prodest?*** Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013.

PERES, T. H. A. **A proposta de um outro modelo para as políticas sociais**. Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan – jun, 2005.

PEREZ-LINAN, A. **El método comparativo y el análisis de configuraciones causales**. Revista Latino Americana de Política Comparada, 2010.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. Texto para Discussão, Ipea, n.1940, mar. 2014.

REIS, F.W. **Mercado e Utopia: Teoria Política e Sociedade Brasileira**. São Paulo, EDUSP, 2000.

RIBEIRO, L. M. **Federalismo, Governo Local e Políticas Sociais no Brasil entre 1996 e 2004**. In HOCHMAN G. & FARIA, C. A. (Orgs). Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

RIKER, W. H. **The development of American federalism**. Norwell: Kluwer Academic, 1987.

ROCHA, C. V. **Significados e Tendências do Federalismo e das Relações Intergovernamentais no Brasil e na Espanha**. In HOCHMAN G. & FARIA, C. A. (Orgs). Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

RUA, M. G. **Políticas públicas / Maria das Graças Rua**. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SANTOS, W. G. **Ordem burguesa e liberalismo político**. São Paulo, Livraria Duas Cidades, 1978.

SÁTYRO, N. G. D. **Política estadual e desigualdade: por que alguns estados redistribuem mais do que outros?** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: vol. 56, n. 3, p. 497- 530, 2013.

SÁTYRO, N. SOARES, S. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras.** Texto para Discussão nº 1.424 do IPEA. Brasília: IPEA, 2009.

SENNÁ, M. C. M. OLIVEIRA, C. G. B. COSTA, B. L. **Pactuação e tomada de decisões na Comissão Intergestores Bipartite (CIB) do Sistema Único de Assistência Social: O Caso Do Rio De Janeiro.** ALACIP, Montevideu, julho de 2017.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras.** Brasília: IPEA, 2009.

SOARES, M. M. **Federação, democracia e instituições políticas.** Revista Lua Nova nº 44. São Paulo, 1998.

_____. M. M. **Formas de Estado: Federalismo.** *Manuscrito.* Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2013.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: Uma revisão da literatura.** IN Sociologias Nº 16, Porto Alegre, ano 08, junho/dezembro 2006, p. 20-45.

SOUZA, C. **Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização,** DADOS, VOL. 41, Nº 03. Rio de Janeiro, 1988.

SPOSATI, A. **A Menina LOAS – um processo de construção da assistência social.** São Paulo, Ed. Cortez, 2004.

_____, A. et. All. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras.** São Paulo, Editora Cortez, 2003.

_____, A. **Assistência Social: de ação individual a direito social.** Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDCn. 10 – jul / dez. 2007.

VAITSMAN, J. LOBATO, L. V. C. **Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com deficiência: barreiras de acesso e lacunas intersetoriais.** Ciência & Saúde Coletiva, 2017.

WATTS. R. **Origins of cooperative and competitive federalism.** IN: GREER, S. L. (ed).Territory, Democracy and Justice. London: Palgrave Macmillan, 2006.

ZAULI. E. M. **Federalismo Fiscal e Reforma Tributária no Brasil.** Revista Teoria e Sociedade, nº11, p. 10-47, janeiro-junho, 2003.

APÊNDICE

Este apêndice apresenta outras possíveis interpretações quanto à convergência entre o esforço dos estados na implementação do SUAS e as variáveis explicativas.

Convergência entre o esforço dos estados na implementação do SUAS e variáveis explicativas

Conforme mencionado nos capítulos anteriores, as variáveis explicativas, ao serem agregadas, não conseguem explicar o esforço dos estados na implementação do SUAS. Então se busca agora analisar essas mesmas variáveis, mas de forma desagregada, a fim de apreender se, isoladas, cada variável explicativa pode gerar consequências causais quanto ao esforço dos estados na implementação do SUAS. Para isso lança-se mão da mesma metodologia utilizada na seção 4.2, a qual nos referimos novamente:

- 1) Extrai-se o Índice de cada variável independente, conforme demonstrado no capítulo 3 (coluna 2 do quadro 1);
- 2) Em seguida, subtrai-se do Indicador de Esforço dos estados na implementação do SUAS o valor do Índice de cada variável independente, conforme demonstrado na coluna 3;
- 3) Posteriormente, com o objetivo de tornar os valores comparáveis, o resultado da subtração foi transformado em valor modular, ou seja, o resultado da subtração que apresentou valor negativo foi transformado em valor positivo, conforme demonstrado na coluna 4;
- 4) A partir desses procedimentos foi criado um Indicador de Convergência a partir dos valores modulares, para que os estados pudessem ter sua convergência classificada conforme este novo Indicador (conforme demonstrado na coluna 5). Para criação do referido Indicador, utilizamos o seguinte cálculo matemático:

$$\text{Indicador} = \frac{\text{valor do módulo de convergência} - \text{menor valor do módulo de convergência}}{\text{maior valor do módulo de convergência} - \text{menor valor do módulo de convergência}}$$

5) O Indicador de Convergência se comporta da seguinte forma:

Valor	Medida
Quanto mais próximo de 0 (zero)	Maior será a convergência entre o Indicador das variáveis explicativas e o Indicador da variável dependente.
Quanto mais próximo de 1 (um)	Menor será a convergência entre o Indicador das variáveis explicativas e o Indicador da variável dependente

A seguir, são demonstrados os resultados do seguinte modo: para cada variável independente é apresentado um quadro contendo os dados mencionados e um gráfico no qual se mantiveram valores negativos e positivos de cada variável independente, a fim de se observar quais estados estariam, em termos de esforço de implementação, mais suscetíveis à influência de determinada variável.

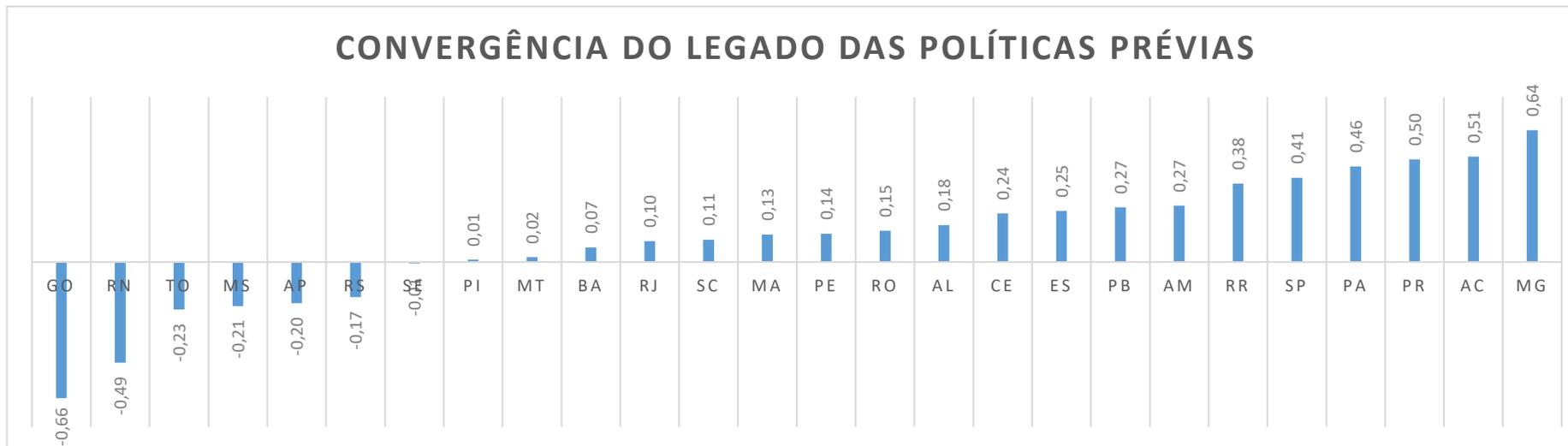
1ª Variável Independente – Legado das Políticas Prévias:

QUADRO 01 – Indicador de convergência da variável independente – Legado das políticas prévias

UF	Índice do Legado das políticas prévias	Convergência entre o Índice da V.I e o Indicador de Esforço dos estados	Módulo de Convergência do Legado das políticas prévias	Indicador de convergência do Legado das políticas Prévias	Indicador de esforço dos estados na implementação do SUAS	Ranqueamento do esforço dos estados na implementação do SUAS
SE	0,23	-0,01	0,01	0,00	0,22	15º
PI	0,25	0,01	0,01	0,01	0,26	14º
MT	0,08	0,02	0,02	0,02	0,10	24º
BA	0,11	0,07	0,07	0,10	0,18	22º
RJ	0,10	0,10	0,10	0,14	0,20	19º
SC	0,01	0,11	0,11	0,15	0,12	23º
MA	0,08	0,13	0,13	0,19	0,21	17º
PE	0,07	0,14	0,14	0,20	0,21	18º
RO	0,03	0,15	0,15	0,22	0,18	21º
RS	0,17	-0,17	0,17	0,25	0,00	26º
AL	0,04	0,18	0,18	0,26	0,22	16º
AP	0,73	-0,20	0,20	0,29	0,53	8º
MS	1,00	-0,21	0,21	0,32	0,79	3º

TO	0,43	-0,23	0,23	0,34	0,20	20°
CE	0,24	0,24	0,24	0,35	0,48	10°
ES	0,03	0,25	0,25	0,37	0,28	13°
PB	0,25	0,27	0,27	0,40	0,52	9°
AM	0,16	0,27	0,27	0,41	0,43	11°
RR	0,62	0,38	0,38	0,57	1,00	1°
SP	0,13	0,41	0,41	0,61	0,54	7°
PA	0,11	0,46	0,46	0,70	0,57	5°
RN	0,80	-0,49	0,49	0,74	0,31	12°
PR	0,06	0,50	0,50	0,75	0,56	6°
AC	0,32	0,51	0,51	0,77	0,83	2°
MG	0,00	0,64	0,64	0,97	0,64	4°
GO	0,76	-0,66	0,66	1,00	0,10	25°

GRÁFICO 1 – Convergência da variável independente – Legado das políticas prévias ao Indicador de Esforço dos estados na implementação do SUAS



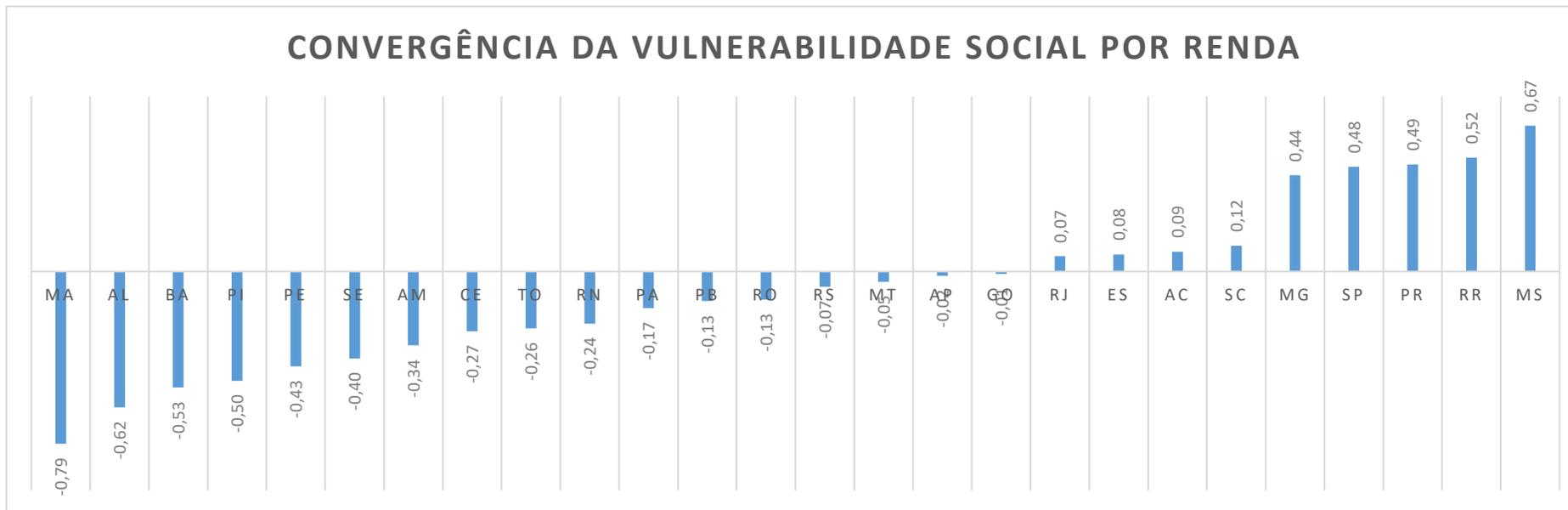
2ª Variável Independente – Vulnerabilidade Social por Renda:

QUADRO 2 – Indicador de convergência da variável independente – Vulnerabilidade Social por Renda

UF	Índice da Vulnerabilidade Social por Renda	Convergência entre o Índice da V.I e o Indicador de Esforço dos estados	Módulo de Convergência Vulnerabilidade Social por Renda	Indicador de convergência Vulnerabilidade Social por Renda	Indicador de esforço dos estados na implementação do SUAS	Ranqueamento do esforço dos estados na implementação do SUAS
GO	0,00	-0,01	0,01	0,00	0,10	25º
AP	0,55	-0,02	0,02	0,01	0,53	8º
MT	0,15	-0,05	0,05	0,05	0,10	24º
RS	0,07	-0,07	0,07	0,08	0,00	26º
RJ	0,13	0,07	0,07	0,08	0,20	19º
ES	0,20	0,08	0,08	0,09	0,28	13º
AC	0,74	0,09	0,09	0,10	0,83	2º
SC	0,00	0,12	0,12	0,14	0,12	23º
RO	0,31	-0,13	0,13	0,15	0,18	21º
PB	0,65	-0,13	0,13	0,16	0,52	9º
PA	0,74	-0,17	0,17	0,20	0,57	5º
RN	0,55	-0,24	0,24	0,29	0,31	12º
TO	0,46	-0,26	0,26	0,32	0,20	20º

CE	0,75	-0,27	0,27	0,34	0,48	10°
AM	0,77	-0,34	0,34	0,42	0,43	11°
SE	0,62	-0,40	0,40	0,50	0,22	15°
PE	0,64	-0,43	0,43	0,54	0,21	18°
MG	0,20	0,44	0,44	0,55	0,64	4°
SP	0,06	0,48	0,48	0,60	0,54	7°
PR	0,07	0,49	0,49	0,62	0,56	6°
PI	0,76	-0,50	0,50	0,63	0,26	14°
RR	0,48	0,52	0,52	0,66	1,00	1°
BA	0,71	-0,53	0,53	0,67	0,18	22°
AL	0,84	-0,62	0,62	0,79	0,22	16°
MS	0,12	0,67	0,67	0,85	0,79	3°
MA	1,00	-0,79	0,79	1,00	0,21	17°

GRÁFICO 2 – Convergência da variável independente – Vulnerabilidade Social por Renda ao Indicador de Esforço dos estados na implementação do SUAS



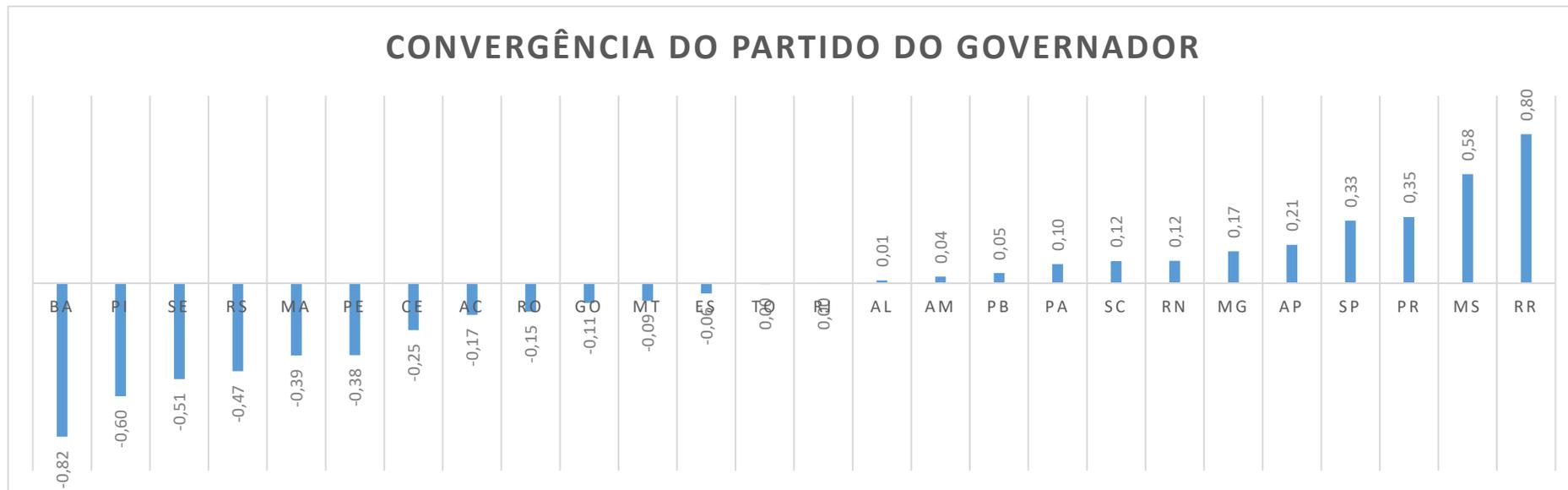
3ª Variável Independente – Partido do Governador

QUADRO 3 – Indicador de convergência da variável independente – Partido do Governador

UF	Índice do Partido do Governador	Convergência entre o Índice da V.I e o Indicador de Esforço dos estados	Módulo de Convergência - Partido do Governador	Indicador de convergência - Partido do Governador	Escala Ideológica	Indicador de esforço dos estados na implementação do SUAS	Ranqueamento do esforço dos estados na implementação do SUAS
RJ	0,20	0,00	0,00	0,00	Centro Direita	0,20	19º
TO	0,20	0,00	0,00	0,00	Centro Direita	0,20	20º
AL	0,20	0,01	0,01	0,01	Centro Direita	0,22	16º
AM	0,40	0,04	0,04	0,04	Centro Direita	0,43	11º
PB	0,46	0,05	0,05	0,06	Centro Direita	0,52	9º
ES	0,33	-0,06	0,06	0,06	Centro Direita	0,28	13º
MT	0,20	-0,09	0,09	0,11	Direita	0,10	24º
PA	0,47	0,10	0,10	0,12	Centro Direita	0,57	5º
GO	0,20	-0,11	0,11	0,12	Centro Direita	0,10	25º
SC	0,00	0,12	0,12	0,14	Direita	0,12	23º
RN	0,19	0,12	0,12	0,14	Direita	0,31	12º
RO	0,33	-0,15	0,15	0,18	Centro Direita	0,18	21º

AC	1,00	-0,17	0,17	0,20	Esquerda	0,83	2°
MG	0,47	0,17	0,17	0,20	Centro Direita	0,64	4°
AP	0,33	0,21	0,21	0,25	Centro Direita	0,53	8°
CE	0,73	-0,25	0,25	0,30	Centro Esquerda	0,48	10°
SP	0,20	0,33	0,33	0,40	Centro Direita	0,54	7°
PR	0,20	0,35	0,35	0,43	Centro Direita	0,56	6°
PE	0,59	-0,38	0,38	0,46	Centro Esquerda	0,21	18°
MA	0,60	-0,39	0,39	0,47	Centro Esquerda	0,21	17°
RS	0,47	-0,47	0,47	0,57	Centro Direita	0,00	26°
SE	0,73	-0,51	0,51	0,62	Centro Esquerda	0,22	15°
MS	0,20	0,58	0,58	0,71	Centro Direita	0,79	3°
PI	0,86	-0,60	0,60	0,73	Centro Esquerda	0,26	14°
RR	0,20	0,80	0,80	0,97	Centro Direita	1,00	1°
BA	1,00	-0,82	0,82	1,00	Esquerda	0,18	22°

GRÁFICO 3 – Convergência da variável independente – Partido do Governador ao Indicador de Esforço dos estados na implementação do SUAS



4ª Variável Independente – Receitas próprias dos estados – tributação direta mais as transferências obrigatórias da União:

QUADRO 4 – Indicador de convergência da variável independente – Receitas próprias dos estados – tributação direta mais as transferências obrigatórias da União

UF	Índice das Receitas	Convergência entre o Índice da V.I e o Indicador de Esforço dos estados	Módulo de Convergência - Receitas	Indicador de convergência – Receitas	Indicador de esforço dos estados na implementação do SUAS	Ranqueamento do esforço dos estados na implementação do SUAS
RR	1,00	0,24	0,24	0,00	1,00	1º
AC	0,85	-0,17	0,17	0,04	0,83	2º
AM	0,38	-0,09	0,09	0,10	0,43	11º
PE	0,15	-0,21	0,21	0,11	0,21	18º
RN	0,23	-0,24	0,24	0,16	0,31	12º
BA	0,09	-0,42	0,42	0,17	0,18	22º
AL	0,11	-0,10	0,10	0,21	0,22	16º
SP	0,42	0,37	0,37	0,23	0,54	7º
PI	0,13	-0,38	0,38	0,25	0,26	14º
SE	0,36	-0,39	0,39	0,27	0,22	15º
RJ	0,37	0,04	0,04	0,33	0,20	19º
ES	0,45	0,03	0,03	0,33	0,28	13º

MA	0,00	-0,30	0,30	0,41	0,21	17°
GO	0,32	-0,30	0,30	0,43	0,10	25°
PR	0,30	0,46	0,46	0,50	0,56	6°
SC	0,38	0,12	0,12	0,51	0,12	23°
MS	0,48	0,22	0,22	0,59	0,79	3°
RO	0,49	-0,13	0,13	0,60	0,18	21°
AP	0,85	-0,29	0,29	0,62	0,53	8°
MG	0,26	0,43	0,43	0,74	0,64	4°
PB	0,12	0,08	0,08	0,77	0,52	9°
RS	0,40	-0,29	0,29	0,77	0,00	26°
CE	0,06	-0,07	0,07	0,81	0,48	10°
TO	0,65	-0,34	0,34	0,87	0,20	20°
PA	0,08	0,17	0,17	0,95	0,57	5°
MT	0,62	-0,16	0,16	1,00	0,10	24°

GRÁFICO 4 – Convergência da variável independente – Receitas próprias dos estados – tributação direta mais as transferências obrigatórias da União ao Indicador de Esforço dos estados na implementação do SUAS

