

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-graduação em Ciência Política

Catharina de Mello Diniz

**Capacidades estatais nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social:
associações com o nível de serviços ofertados entre 2014 e 2021**

Belo Horizonte

2024

Catharina de Mello Diniz

**Capacidades estatais nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social:
associações com o nível de serviços ofertados entre 2014 e 2021**

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

Orientadora: Profa. Dra. Ana Paula Karruz

Belo Horizonte

2024

320 Diniz, Catharina de Mello.
D585c Capacidades estatais nos Centros de Referência
2024 Especializados de Assistência Social [manuscrito] :
 associações com o nível de serviços ofertados entre 2014 e
 2021 / Catharina de Mello Diniz. - 2024.
 109 f.
 Orientadora: Ana Paula Karruz.

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

 1.Ciência política – Teses. 2. Burocracia – Teses.
 4.Assistência social - Teses. I.Karruz, Ana Paula.
 II.Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de
 Filosofia e Ciências Humanas. III.Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ATA

FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - SECRETARIA

ATA 15ª/2024 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA CATHARINA DE MELLO DINIZ

Realizou-se, no dia 03 de julho de 2024, às 09:30 horas, por videoconferência, a defesa da dissertação, intitulada "Capacidades estatais nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social: associações com o nível de serviços ofertados entre 2014 e 2021", elaborada e apresentada por CATHARINA DE MELLO DINIZ - número de registro 2022653917, graduada no curso de GESTÃO PÚBLICA. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Ana Paula Karruz - Orientadora (DCP/UFMG), Profa. Renata Mirandola Bichir (EACH/USP), Profa. Geralda Luiza de Miranda (DCP/UFMG). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 03 de julho de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Karruz, Professora do Magistério Superior**, em 03/07/2024, às 11:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Geralda Luiza de Miranda, Professora do Magistério Superior**, em 03/07/2024, às 14:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renata Mirandola Bichir, Usuário Externo**, em 30/07/2024, às 12:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3311658** e o código CRC **3AE043E2**.

A todos os servidores públicos do Brasil e, em especial, aos trabalhadores do SUAS, que empreendem esforços diariamente para tirar pessoas das diversas situações de vulnerabilidade existentes em nosso país.

AGRADECIMENTOS

Minha trajetória no mestrado foi marcada por dualidades. Ao mesmo tempo que busquei construir vínculos acadêmicos, participando de projetos, pesquisas e eventos, percebi, no meio do caminho, que estava deixando de lado outras experiências valiosas para qualquer pessoa, como uma simples visita a algum familiar ou uma conversa despreocupada e corriqueira com um amigo. Também precisei me desdobrar para caber em dois mundos pelos quais tenho tanto apreço: a academia e o serviço público. Não bastasse isso, esses últimos anos trouxeram grandes descobertas, muitas das quais me assustaram e me fizeram repensar as rotas que havia traçado até então. Sempre me orgulhei de dizer que tenho tudo planejado, mas o processo tem me mostrado que é preciso reconsiderar escolhas e dar passos atrás, ainda que seja para alcançar o mesmo fim. Aliás, “processo” foi a palavra que mais internalizei nos últimos tempos.

E foi nesse processo que me atentei à importância de quem me cerca para que conseguisse chegar até aqui, principalmente de quem segurou minha mão e disse: “Eu estou aqui, não importa os caminhos que você escolher, mas você consegue e sabe disso.”. Por isso, não poderia começar a expressar minha gratidão se não fosse pelo Gustavo, meu amor, meu melhor amigo e meu ponto de equilíbrio e paz. São quase dez anos juntos em um percurso cheio de cumplicidade, carinho e compreensão. Por tantas construções e aprendizados que tivemos, tenho a certeza de que somos melhores lado a lado. Então, muito obrigada por tudo.

Também não poderia deixar de agradecer ao meu pai, Murillo, que é minha maior referência de vida. Desde criança, escuto ele dizer: “Daqui a alguns anos, você vai ser mestre, doutora. Hoje em dia, já tem até pós-doutorado. Se você quiser, vai fazer também.”. A primeira etapa está vencida, e o processo tem mostrado que pode ser uma boa ideia ir adiante, mas isso não seria possível sem o bem mais precioso que ele me deu: a educação. Foi com meu pai que tomei gosto por não parar de aprender e por querer usar o que aprendo em prol de uma sociedade melhor. Acredito, inclusive, que o desafio de conciliar academia e serviço público esteja aí, pois a prática revela, diariamente, dificuldades que nem sempre as pesquisas conseguem cercar.

Mas tudo o que aprendi com meu pai é, felizmente, uma marca carregada por toda a minha família. Por isso, agradeço aos que sempre me incentivaram e me mostraram a importância do afeto, da acolhida, do café com prosa e das histórias de boteco. À tia Lúcia, que já se foi e que faz tanta falta. Às tias Lilita e Marizete, que sempre realçam o brilho e a importância da união familiar. Aos primos Roberto, Renato, Dudu e Clécio, que agitam os dias do meu pai em Pará de Minas e me transmitem tranquilidade enquanto estou em Belo Horizonte. E a todos os outros familiares que contribuíram para que eu seja a pessoa que sou.

Os dias não teriam as mesmas cores se não fossem meus amigos, com os quais tive trocas tão bonitas e memoráveis até aqui. Agradeço à Iara, pelos quase 20 anos de amizade e de amadurecimento. Hoje, adultas, percebemos que somos capazes de superar muitas dificuldades juntas e que não desviaremos nossa rota em função de qualquer pedra que surgir à frente. Agradeço, também, aos amigos que vieram com a pós-graduação, que expandiram minhas perspectivas acadêmicas e pessoais e com os quais pude contar nas pesquisas e nos intervalos de distração. Ana, Eli, Gabi, João, Kelly, Lari, Mari, Pablo, Zé e tantos outros que estiveram comigo nesses dois anos, muito obrigada. Especialmente, agradeço à Nat, por horas a fio marcando presença nos momentos de desabafo e reflexão.

Não tenho palavras para expressar tudo o que minha orientadora, Ana Paula, representou para mim. O cuidado em cada abordagem, a paciência, o incentivo, o respeito às limitações e os ensinamentos traduzem a pessoa e a profissional maravilhosa que ela é, e só me resta agradecer por ter entrado nessa empreitada comigo. Também agradeço à professora Geralda, que sempre instigou meu potencial e abriu portas para que eu pudesse aprimorar o que construí até aqui, e por me dar espaço para mostrar a outras pessoas que a Gestão Pública, de onde vim, tem um propósito muito maior que apenas “servir ao público”. À Renata Bichir, agradeço por aceitar o convite para a banca e pelos ricos trabalhos que me acompanharam na graduação e no mestrado. É muito valioso poder contar com suas considerações ao final dessa etapa.

Agradeço, também, à minha psicóloga, Gabi, que tanto tem me ajudado em todos os processos que vivi nos últimos cinco anos, com sua escuta atenta e cuidadosa, e por iluminar meus passos com as reflexões que me provoca, inclusive relacionadas a esta dissertação.

Não poderia me esquecer das instituições públicas que fizeram parte do processo de construção deste trabalho e da minha trajetória. Agradeço à UFMG, pelos conhecimentos que me forneceu desde o meu primeiro dia na graduação, da sala de aula aos corredores. Também agradeço à Sedese-MG, por me mostrar o empenho diário de tantos servidores públicos em alcançar os mineiros em situações de vulnerabilidade, por meio das diversas políticas públicas que construímos conjuntamente, mesmo que com poucos recursos. Apesar de desafiador, é maravilhoso participar da promoção do desenvolvimento social nesse estado que tanto amo.

O processo também tem mostrado que pessoas vêm e vão, e que é preciso nos agarrar ao que cada uma deixa em nossas vidas, afinal, tudo é aprendido. Então, agradeço àqueles que apenas fizeram parada, mas que depositaram um pedaço de si por aqui.

Concluo essa etapa com a esperança de que o trabalho favoreça as discussões no âmbito da Ciência Política e da Gestão Pública e, mais ainda, de que possa voltar olhares para serviços caros a tantas pessoas que passam pela assistência social no Brasil.

RESUMO

O tema das capacidades estatais tem recebido atenção de uma série de estudos, atendo-se às diversas dimensões que viabilizam compreender melhor as ações empreendidas pelo Estado para alcançar seus objetivos por meio da implementação de políticas públicas. Por essa razão, pesquisas nacionais e internacionais têm se voltado à análise dessas capacidades, buscando verificar seus efeitos sobre a oferta de serviços e benefícios à sociedade. Com a assistência social brasileira, não tem sido diferente. O arranjo institucional dessa política instaurado a partir de 1988 enfatizou a importância do Estado como garantidor de direitos sociais à população. Para isso, o governo federal criou mecanismos institucionais que visam não apenas propiciar a coordenação de todos os entes para a execução da política, mas também induzir à formação de capacidades estatais nos governos subnacionais, especialmente nos municípios, responsáveis diretos por sua implementação. Nesse contexto, o trabalho objetiva investigar em que medida as capacidades, em suas dimensões infraestrutural e burocrática, associam-se com o nível de serviços ofertados nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Apesar de desempenharem um papel relevante no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ainda são poucas as pesquisas que olham para a Proteção Social Especial (PSE) da assistência social, quando comparada com a Proteção Social Básica (PSB). Para a análise, foram utilizados dados do Censo SUAS, referentes ao período de 2014 a 2021, para construção de variáveis que permitissem estimar regressões multivariadas, com estratégia de identificação baseada na estrutura em painel dos dados. Os resultados apontaram que parte das variáveis relacionadas à capacidade infraestrutural dão suporte à hipótese de que ela se associa com o nível de serviços ofertados nos CREAS. Do mesmo modo, as variáveis afetas à capacidade burocrática, sobretudo no que diz respeito às carreiras de formação dos profissionais, contribuem para a hipótese de que essa capacidade também se associa com o nível desses serviços.

Palavras-chave: Capacidades estatais. Infraestrutura. Burocracia. Assistência social. Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

ABSTRACT

The theme of state capacities has received attention from a series of studies, focusing on the various dimensions that enable a better understanding of the actions undertaken by the State to achieve its objectives through the implementation of public policies. For this reason, national and international research has turned to the analysis of these capacities, seeking to verify their effects on the provision of services and benefits to society. The same applies to Brazilian social assistance. The institutional arrangement of this policy established since 1988 emphasized the importance of the State as a guarantor of social rights for the population. To this end, the federal government created institutional mechanisms aimed not only at providing coordination among all entities for policy execution, but also at inducing the formation of state capacities in subnational governments, especially in municipalities, which are directly responsible for its implementation. In this context, the study aims to investigate to what extent the capacities, in their infrastructural and bureaucratic dimensions, are associated with the level of services offered in the Specialized Social Assistance Reference Centers (CREAS). Despite playing a relevant role in the Unified Social Assistance System (SUAS), there is still little research that focuses on Special Social Protection (PSE) in social assistance, compared to Basic Social Protection (PSB). For the analysis, data from the SUAS Census, covering the period from 2014 to 2021, were used to create variables that allowed for the estimation of multivariate regressions, with an inferential strategy based on the panel data structure. The results indicated that some of the variables related to infrastructural capacity support the hypothesis that this capacity is associated with the level of services offered in the CREAS. Similarly, the variables related to bureaucratic capacity, especially concerning the career paths of professionals, contribute to the hypothesis that this capacity is also associated with the level of these services.

Keywords: State capacities. Infrastructure. Bureaucracy. Social assistance. Specialized Social Assistance Reference Centers (CREAS).

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Distribuição e quantidade de CREAS por unidade da federação (2021).....	56
Figura 2 - Número de notificações de violência por 100 mil habitantes, por unidade da federação (2021)	57
Figura 3 - Projeção da média de notificações de violência por 100 mil habitantes, por CREAS e unidade da federação	58
Figura 4 - Percentual médio de CREAS com estrutura física do imóvel adequada às Orientações Técnicas (2014 a 2021).....	60
Figura 5 - Percentual médio de CREAS que possuem bens e recursos definidos como essenciais pelas Orientações Técnicas (2014 a 2021)	62
Figura 6 - Quantidade de profissionais nos CREAS (2014 a 2021).....	64
Figura 7 - Percentual médio de CREAS que cumpriram a quantidade mínima de profissionais por especialidade/função, por porte municipal (2014 a 2021)	66
Figura 8 - Quantidade de CREAS (2014 a 2021).....	73
Quadro 1 - Dimensões das capacidades estatais.....	27
Quadro 2 - Serviços socioassistenciais tipificados e equipamentos de oferta, por níveis de proteção social	48
Quadro 3 - Parâmetros para composição das equipes de referência dos CREAS, segundo a NOB-RH/SUAS e as Orientações Técnicas	65
Quadro 4 - Hipóteses e direção esperada das variáveis explicativas.....	78
Quadro A1 - Componentes do ID-CREAS Estrutura Física, por nível e porte	105
Quadro A2 - Componentes do ID-CREAS Recursos Humanos, por nível e porte	106
Quadro A3 - Componentes do ID-CREAS Serviços, por nível e porte	107

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estatísticas descritivas das operacionalizações da variável explicada	74
Tabela 2 - Estatísticas descritivas das variáveis explicativas	80
Tabela 3 - Coeficientes estimados para as variáveis explicativas que mostraram significância estatística a 5% em pelo menos um dos modelos (exceto coeficientes de efeitos fixos)	81
Tabela A1 - População e número de CREAS e de notificações de violência, por unidade da federação.....	101
Tabela A2 - Coeficientes estimados em regressões para a nota na dimensão ID-CREAS Serviços, por CREAS-ano (2014 a 2021).....	102

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
Centro Pop	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
Centro-Dia	Centro-Dia de Referência para Pessoas com Deficiência e suas Famílias
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ID-CRAS	Indicador de Desenvolvimento do Centro de Referência de Assistência Social
ID-CREAS	Indicador de Desenvolvimento do Centro de Referência Especializado de Assistência Social
IGDSUAS-E	Índice de Gestão Descentralizada do SUAS Estadual
IGDSUAS-M	Índice de Gestão Descentralizada do SUAS Municipal
ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos
LA	Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida
LGBTQIA+	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Transgêneros, Queers, Intersexos, Assexuais e outras identidades e orientações

LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
ObservaDH	Observatório Nacional dos Direitos Humanos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PBF	Programa Bolsa Família
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
RMA	Registro Mensal de Atendimento
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SINAN	Sistema de Informação de Agravos de Notificação
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	15
2.	CAPACIDADES ESTATAIS	22
2.1.	Trajectoria teórico-conceitual e acúmulos empíricos sobre capacidades estatais.....	23
2.1.1.	Capacidade infraestrutural.....	28
2.1.2.	Capacidade burocrática	31
3.	A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	37
3.1.	O arranjo institucional da assistência social no pós-1988.....	39
3.2.	O desenho do SUAS a partir dos seus níveis de proteção social	46
3.2.1.	Proteção Social Básica	49
3.2.2.	Proteção Social Especial	50
4.	CAPACIDADES ESTATAIS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: OS CREAS COMO UNIDADES DE ANÁLISE.....	54
4.1.	Distribuição de CREAS pelo território brasileiro	55
4.2.	Capacidade infraestrutural dos CREAS: características recomendadas e existentes das estruturas físicas	59
4.3.	Capacidade burocrática dos CREAS: características técnico-administrativas recomendadas e existentes da burocracia.....	64
5.	HIPÓTESES E ABORDAGEM METODOLÓGICA	69
5.1.	Hipóteses	69
5.2.	Dados.....	70
5.3.	Estratégias para identificação da associação entre capacidades estatais e serviços ofertados nos CREAS.....	73
6.	RESULTADOS E ANÁLISES	79
6.1.	Associações entre a capacidade infraestrutural e serviços ofertados nos CREAS.....	82
6.2.	Associações entre a capacidade burocrática e serviços ofertados nos CREAS	84
7.	CONCLUSÃO	88
	REFERÊNCIAS	95
	APÊNDICES	101
	ANEXOS	105

1. INTRODUÇÃO

As discussões em torno do Estado e da sua autonomia cresceram significativamente nas últimas décadas, sob uma perspectiva neoinstitucionalista e com olhares atentos às ações promovidas por esse ator para alcançar seus objetivos mediante a implementação de políticas públicas (Skocpol, 1985). Esta não é, contudo, a primeira vez que a literatura coloca o Estado no centro dos diálogos. Ao menos desde os anos 1960, diversos trabalhos têm colaborado no sentido de interpretar o papel do Estado, seja como garantidor da ordem social e da soberania ou como agente promotor do desenvolvimento nacional. Esses estudos evoluíram para identificar, também, as relações estabelecidas entre Estado e sociedade, além de como elas afetam a execução de políticas no território.

As diversas frentes analíticas relacionadas ao Estado formaram as bases necessárias para a consolidação de um campo frutífero de debates: as capacidades estatais. O conceito de capacidades estatais é abrangente e multifacetado, buscando contemplar as diversas nuances das ações empreendidas pelo Estado (e.g., defesa territorial, promoção do desenvolvimento, formulação e implementação de políticas públicas). Nessa conjuntura, pesquisadores de diversas áreas, como Ciência Política, Sociologia e Administração Pública, têm se dedicado a decifrar a realidade por meio do que entendem como dimensões das capacidades, buscando observar padrões e divergências.

Boa parte dos estudos mais recentes sobre o tema das capacidades se volta para a compreensão dos seus efeitos sobre a implementação de políticas públicas e, no Brasil, o movimento não tem sido diferente. No caso brasileiro, importa levar em conta, ainda, que a atenção sobre as capacidades se afunilou para um viés local, considerando o fato de que o arranjo federativo instaurado a partir de 1988 conferiu aos municípios o *status* de entes autônomos, além de uma série de atribuições relacionadas à execução de políticas públicas (Arretche; Vazquez; Gomes, 2012).

Apesar dos benefícios, a descentralização da implementação de políticas aos governos locais ocorreu sem que eles pudessem contar, na maioria dos casos, com recursos financeiros e condições administrativas para tal (Abrucio; Franzese; Sano, 2010; Cavalcante, 2014). Assim, essa descentralização ocorre, no âmbito de diversas políticas públicas, por intermédio dos chamados mecanismos institucionais. Esses mecanismos são criados, majoritariamente, pelo governo central, embora também seja possível identificar uma importante participação dos

estados e, até mesmo, dos municípios na definição desses instrumentos, delineando um rol de competências bem estabelecidas verticalmente para boa parte das políticas públicas existentes.

Os mecanismos institucionais, de natureza regulatória ou, principalmente, financeira, correspondem a ferramentas que viabilizam a coordenação de políticas pelo governo federal (Arretche; Vazquez; Gomes, 2012; Lotta; Vaz, 2015; Souza, 2017). Ainda, favorecem a formação das capacidades para implementação de políticas (Pires; Gomide, 2014). Esse é, portanto, um dos principais pontos de tangência entre capacidades estatais e implementação de políticas públicas no Brasil, e é a partir dele que a presente pesquisa se posiciona, dado que visa verificar como as capacidades, fomentadas pelos mecanismos institucionais, se relacionam com a implementação da assistência social¹.

Com a redemocratização na década de 1980, vários avanços foram incorporados à assistência social, reconhecendo-a como um direito de todos e dever do Estado. Esse processo resultou em um redesenho complexo da política, buscando superar as características do assistencialismo que a marcou no passado e envolvendo todos os níveis de governo na sua operacionalização. Logo, os mecanismos institucionais do governo federal se colocam como essenciais para garantir coordenação e cooperação entre todos os entes, evitando conflitos e proporcionando uma sistematização da política em todo o país.

Com a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, foram estabelecidos os princípios e as diretrizes da política de assistência social, configurando-a como um sistema público não-contributivo, organizado em todas as esferas de governo e com atribuições específicas para cada uma. A LOAS também definiu que fosse criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com o objetivo de articular serviços, programas, projetos e benefícios para garantir direitos sociais e proteção aos cidadãos vulneráveis. Anos mais tarde, em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que enfatizou o papel da política de assistência social no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e no enfrentamento das desigualdades sociais. A PNAS estabelece as bases para iniciar o planejamento das capacidades estatais necessárias à prestação dos serviços socioassistenciais, sobretudo no que diz respeito aos recursos humanos, considerados um dos eixos estruturantes do SUAS.

¹ Apesar de os estados e municípios também terem iniciativas na definição dos mecanismos institucionais no âmbito da política de assistência social, as análises empreendidas neste trabalho recairão apenas sobre aqueles criados pelo governo federal, haja vista o interesse em aprofundar o conhecimento sobre a sua indução à formação de capacidades estatais a nível nacional, em consonância com a literatura sobre a descentralização da implementação de políticas públicas aos entes subnacionais no pós-1988.

O SUAS foi implementado, de fato, em 2005, tornando tangível o ideal de coordenação e cooperação entre os entes para melhoria dos serviços prestados à população. Esse sistema se estrutura em dois níveis de proteção (básica e especial), associados à complexidade dos casos atendidos pela assistência social, e conta com os chamados equipamentos socioassistenciais, compreendidos por unidades (públicas ou privadas) responsáveis pela oferta dos serviços. Entre os equipamentos, sobressaem dois de natureza pública: os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que atendem casos relacionados à prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento de vínculos, e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), que atendem casos de violação de direitos por meio de intervenções específicas e acompanhamento.

A oferta de serviços e benefícios nos equipamentos de assistência social é organizada dentro da rede socioassistencial, que está presente em todo o território nacional, refletindo a relevância do papel dos incentivos e constrangimentos criados pela União para ampliar o alcance da política (Arretche; Vazquez; Gomes, 2012; Lotta; Vaz, 2015; Souza, 2017). Ademais, nota-se uma movimentação dos governos locais para que a oferta ocorra conforme preconizam os mecanismos institucionais regulatórios e financeiros (Abrucio; Franzese; Sano, 2010). Em face disso, salta uma questão: ainda que as bases do SUAS se assentem no respeito às peculiaridades de cada localidade, o esforço de gerar congruência das ações em todo o país via tais mecanismos ressalta dificuldades de diversos municípios nesse processo, notadamente os de menor porte. Desse modo, tem-se o desafio de assimilar como as diferentes capacidades existentes afetam a implementação da política, o que já tem sido fomentado em diversos estudos da área.

Esta pesquisa parte desse desafio para se desenvolver, e a justificativa para sua elaboração está ancorada no fato de que a maior parte dos trabalhos que se atentam às capacidades estatais na política de assistência social toma os CRAS como unidades de análise. Diferente desses equipamentos, os CREAS estão presentes em menos da metade dos municípios brasileiros, o que atrai pouca atenção de pesquisas que almejam analisar as capacidades a nível nacional. Isso porque a PNAS e outros mecanismos institucionais da assistência social informam que deve existir ao menos um CREAS em municípios de porte pequeno II e médio e um equipamento a cada 200 mil habitantes em municípios grandes, metrópoles e no Distrito Federal². No caso dos municípios de porte pequeno I, que são a maioria no país, a orientação é

² De acordo com a PNAS, os municípios podem ser divididos em cinco portes, conforme o total de habitantes: pequeno I, com até 20.000 habitantes; pequeno II, de 20.001 a 50.000 habitantes; médio, de 50.001 a 100.000 habitantes; grande, de 100.001 a 900.000 habitantes; e metrópole, com mais de 900.000 habitantes (CNAS, 2004).

que a implantação de CREAS ocorra apenas quando justificável pela demanda local, de modo que sejam priorizadas outras estratégias de oferta regionalizada dos serviços. Contudo, ao olhar para a associação das capacidades com o nível de serviços ofertados nos CREAS, este trabalho permite aprofundar a compreensão acerca da implementação da política de assistência social no Brasil em todos os seus níveis de proteção. Favorece, portanto, análises futuras mais completas sobre o SUAS, enquanto sistema que busca articular e promover a oferta eficaz de serviços de distintas complexidades.

Antes de avançar, contudo, importa enfatizar que as estratégias de regionalização correspondem à oferta de serviços tanto por meio de CREAS Regionais, sob gestão estadual, quanto da organização de consórcios intermunicipais e da prestação por municípios de maior porte, com cofinanciamento da União e dos estados (CNAS, 2004). Considerando os CREAS como unidade de análise da pesquisa, cabe destacar que não serão feitas distinções entre os equipamentos geridos pelos estados e os CREAS Municipais, visto que a quantidade de CREAS Regionais é significativamente inferior. Apesar de não ser objeto do trabalho, é notório que a oferta de serviços de forma regionalizada pelos estados requer capacidades estatais distintas, o que constitui uma possibilidade de agenda de pesquisa.

Dentre as diversas lentes das capacidades que podem ser usadas para apreender como elas se associam com a execução de políticas, duas parecem adequadas para o caso da assistência social. A primeira é a infraestrutural, inaugurada por Mann (1986). O autor aborda a questão do poder infraestrutural do Estado, no qual reside a sua capacidade de implementar políticas públicas em toda a jurisdição, mediante a ampliação das estruturas estatais. Por se tratar de uma política de caráter nacional, parece adequado entender como os CREAS se distribuem no território. O trabalho aprofunda no conceito de capacidade infraestrutural, buscando verificar, também, em que medida as características das estruturas físicas dos CREAS contribuem ou não para a oferta dos serviços.

A segunda dimensão é a burocrática, bastante presente nos estudos sobre capacidades no Brasil e no mundo, fundada nas contribuições de Weber (1982 [1946]) sobre o aparato estatal. Os trabalhos que se atentam à capacidade burocrática assumem diversos pontos de vista, relacionados à burocracia de alto e médio escalão e, mais recorrentemente, à burocracia de nível de rua. Ainda, destacam que a existência de burocracias profissionais, dotadas de habilidades específicas, favorece a implementação de políticas públicas (Evans, 1995; Pires; Gomide, 2014, 2016, 2018). Logo, considerando o fato de que a operacionalização do SUAS ocorre “na ponta”, principalmente por meio de técnicos formados em serviço social e psicologia, também é pertinente atentar-se à forma como a burocracia afeta a prestação dos serviços.

Nesse cenário, o presente trabalho tem como objeto as capacidades estatais nos serviços socioassistenciais. Em especial, a atenção estará voltada aos serviços ofertados nos CREAS, muito menos explorados pela literatura que os serviços prestados nos CRAS. Parte-se da seguinte pergunta: Em que medida as capacidades estatais, em suas dimensões infraestrutural e burocrática, associam-se com o nível de serviços ofertados nos CREAS? Por nível de serviços, entende-se o quanto cada CREAS se aproxima dos padrões desejáveis de oferta dos serviços, estabelecidos pelo governo federal. Além do objetivo geral de compreender em que medida as capacidades estatais se associam com esse nível de serviços, tem-se os seguintes objetivos específicos: i) mapear a distribuição atual dos CREAS no Brasil, para identificar a penetração do Estado no território por meio desses equipamentos; e ii) verificar as características infraestruturais e técnico-administrativas existentes nos CREAS em relação ao que dispõem os mecanismos institucionais da política de assistência social.

As análises examinam duas hipóteses, cada qual relacionada a uma das dimensões das capacidades estatais consideradas (infraestrutural e burocrática). Resumidamente, elas pressupõem que quanto maiores as capacidades, maior o nível de serviços ofertados nos CREAS. Isso porque, como relatado, há uma expectativa de que os mecanismos regulatórios e financeiros da política de assistência social induzam à formação de tais capacidades para a sua implementação. Assim, espera-se que as características inerentes a essas capacidades estejam associadas com o nível de serviços ofertados.

De modo a responder à pergunta de pesquisa e a verificar as hipóteses, o trabalho se valeu de dados secundários do Censo SUAS, referentes ao período de 2014 a 2021, sobre 19 características dos CREAS utilizadas para operacionalizar as capacidades, sendo 12 relacionadas à capacidade infraestrutural e as demais à capacidade burocrática. Para operacionalizar níveis de serviços (variável explicada), foi utilizado o Indicador de Desenvolvimento dos CREAS (ID-CREAS)³, especificamente sua dimensão Serviços, que busca avaliar a oferta de serviços com base em níveis pré-estabelecidos. Como informado anteriormente, esses níveis estão relacionados a padrões desejáveis de oferta dos serviços, conforme os componentes dessa dimensão (e.g., cumprimento de determinadas atividades relacionadas aos serviços, como atendimentos psicossociais individuais e em grupo; visitas domiciliares; elaboração de relatórios). Importa destacar, ainda, que os componentes das

³ Como será detalhado ao longo do trabalho, o ID-CREAS é formado por três dimensões: Estrutura Física, Recursos Humanos e Serviços. Cada uma abarca diversos componentes, e são avaliadas com notas de 1 a 5, sendo 1 a pior nota e 5 a melhor. A partir da nota obtida em cada dimensão, é feita a sua média aritmética simples, que gera o resultado do indicador para cada CREAS.

dimensões Estrutura Física e Recursos Humanos do ID-CREAS balizaram a escolha das variáveis explicativas utilizadas nas análises. Assim, de posse do conjunto de variáveis, foram estimados três modelos de regressão para verificar as associações entre as capacidades e o nível de serviços ofertados.

Além desta introdução, o trabalho está organizado em outros seis capítulos. O segundo capítulo oferece um panorama mais geral sobre os aspectos teórico-conceituais que contornam as capacidades estatais, bem como parte do arcabouço empírico relevante para os encaminhamentos propostos. Apresenta um quadro geral dos estudos sobre capacidades e os avanços analíticos do campo, demonstrando as convergências entre trabalhos e os aspectos que os dissociam e que, por consequência, deram a característica multifacetada ao conceito de capacidades. Ainda, são detalhadas algumas das discussões mais salientes sobre as dimensões infraestrutural e burocrática das capacidades.

O terceiro capítulo se debruça sobre a compreensão das principais características que conformaram o arranjo da política de assistência social no pós-1988. Nele, serão sublinhados alguns aspectos da sua trajetória até a sua consolidação no formato atual, bem como os mecanismos institucionais mais relevantes para a pesquisa. Também serão mostrados os contornos do desenho estabelecido para a política a partir do SUAS, explicitando os níveis de proteção e, evidentemente, os equipamentos e serviços que compõem cada um deles.

O quarto capítulo adentra nos objetivos específicos da pesquisa. Portanto, apresenta o mapeamento da distribuição atual dos CREAS no território nacional, propondo análises a seu respeito. Também verifica as características da estrutura física dos imóveis dos CREAS, bem como as características técnico-administrativas da burocracia que compõe esses equipamentos, por meio da agregação de dados do período de 2014 a 2021. Ambos os conjuntos de características serão analisados à luz do que dispõem os mecanismos institucionais da política de assistência social, no que diz respeito às capacidades infraestrutural e burocrática esperadas para a oferta de serviços nos CREAS.

O quinto capítulo declara e justifica as hipóteses do trabalho, elencando as variáveis mobilizadas para o teste de cada uma e o sentido das associações esperadas entre elas e a variável explicada. Além disso, traz mais informações a respeito dos dados utilizados para a construção dessas variáveis. Por último, são expostas as estratégias para identificação da associação entre as capacidades infraestrutural e burocrática e o nível de serviços ofertados nos CREAS, especificando os modelos utilizados.

O sexto capítulo apresenta os resultados obtidos, à luz da literatura sobre capacidades estatais, no que concerne às duas dimensões contempladas. Nele, são analisadas as associações

encontradas para as variáveis, bem como a significância de cada uma para explicar a variação do ID-CREAS Serviços.

O último capítulo agrega as conclusões do trabalho, retomando alguns dos principais resultados e levantando ponderações em face do conjunto desta dissertação. Enfatiza, ainda, algumas das limitações identificadas no decorrer da pesquisa e, a partir delas, propõe agendas de pesquisa que podem trazer ganhos para o campo.

2. CAPACIDADES ESTATAIS

De acordo com Jessop (2001), dois períodos da história fizeram com que os estudos sobre o Estado ganhassem relevância: o primeiro nos anos 1960, com o adensamento da teoria neomarxista, e o segundo nas duas décadas seguintes, com a centralidade assumida pelo Estado moderno weberiano. As discussões sobre capacidades estatais surgiram nesse meio, com o interesse em entender o papel do Estado no desenvolvimento (Cingolani, 2013), o que o colocou no centro de diversas análises. Porém, esse debate tem ganhado cada vez mais espaço, buscando identificar como as ações empreendidas por esse ator favorecem, de maneira geral, o alcance dos seus objetivos em distintos contextos sociais, econômicos e políticos.

O conceito de capacidades estatais emerge nos anos 1980, com a teoria neoinstitucional, colocando em xeque a ideia de que o Estado agrega interesses individuais, ao invés de perseguir fins coletivos. Lima, Aguiar e Lui (2024) informam que a lógica por trás de um Estado voltado a fins individuais se sustenta com a teoria da escolha pública, que assume que os integrantes da estrutura do Estado possuem comportamentos racionais direcionados à promoção dos seus interesses próprios. Igualmente, teorias sobre o Estado pluralista colaboram para consolidar a ideia de agregação de interesses individuais, entendendo que os grupos existentes disputam os recursos sociais disponíveis. O marxismo também ressalta essa perspectiva, colocando o Estado como instrumento da classe dominante. Em contraste, o conceito de capacidades estatais pressupõe a autonomia do Estado em relação aos atores sociais, que utiliza de mecanismos institucionais para promover políticas públicas voltadas ao bem público.

Capacidades estatais podem ser entendidas, então, como as condições para implementar objetivos, particularmente quando se considera a existência de grupos resistentes ou diante de circunstâncias socioeconômicas diversas (Skocpol, 1985). Sendo assim, as capacidades do Estado de mobilizar recursos e coordenar ações são fundamentais para traduzir decisões políticas em resultados tangíveis no nível da política pública. Também são interpretadas como as condições que permitem ao Estado fazer com que a sociedade aja de determinada maneira (Migdal, 1988), ou como as tarefas por ele desempenhadas e os seus efeitos na qualidade dos resultados obtidos (Evans, 2004). Logo, abordar as capacidades estatais é fazer referência a um conjunto de teorias que mostram o Estado em ação, inclusive a partir de perspectivas que reconhecem as formas como esse ator se relaciona com a sociedade.

Importante considerar que as capacidades estatais devem ser examinadas a partir da estrutura institucional de que cada Estado dispõe. Essa estrutura está relacionada aos recursos

disponíveis para a sua organização interna, principalmente em termos de qualidade burocrática, e à interface do Estado com a sociedade, estabelecida via canais de negociação para a implementação de ações e ampliação da sua legitimidade (Lima; Aguiar; Lui, 2024). Isso significa que os papéis desempenhados pelos Estados produzem resultados distintos, uma vez que dependem das capacidades que cada um possui em termos de estrutura institucional.

Em vista disso, este capítulo objetiva expor um panorama sobre a literatura em torno das capacidades estatais. Evidencia, na próxima seção, algumas das suas principais dimensões, bem como teorias, conceitos e achados empíricos sobre a temática. Em seguida, serão enfatizados alguns dos principais trabalhos que fazem referência às duas dimensões mobilizadas para proceder com a pesquisa (infraestrutural e burocrática), evidenciando o que já existe a seu respeito e as contribuições que cada estudo agrega ao campo.

2.1. Trajetória teórico-conceitual e acúmulos empíricos sobre capacidades estatais

O trabalho de Skocpol (1985) foi seminal para que o Estado assumisse centralidade nos estudos políticos realizados durante a década de 1980 e posteriormente, retomando o interesse acadêmico por esse ator com a perspectiva neoinstitucionalista. Ela critica as abordagens marxistas e pluralistas, que colocam o Estado como um mediador de interesses dos grupos sociais, argumentando que ele deve ser visto como uma entidade autônoma, dotada de capacidades que lhe permitem agir de maneira independente. A autora também propõe que as análises sobre o Estado levem em conta as instituições que o compõem, bem como a forma como essas instituições interagem com os atores sociais.

No esforço de articular as discussões sobre governança e capacidades estatais, Pires e Gomide (2018) avaliam que seria possível agrupar as definições sobre capacidades em dois níveis de análise, ou duas gerações. A primeira se relaciona à necessidade de criar e manter a ordem territorial, atrelada à ideia de soberania, e a segunda se volta às condições que os Estados possuem para alcançar seus objetivos com políticas públicas, a partir da oferta de bens e serviços. Assim, uma compreensão adequada sobre as capacidades estatais implica conhecer, também, os seus determinantes, resumidos como o processo de formação do Estado e seus fatores históricos, os investimentos em tais capacidades e os seus aspectos políticos e comportamentais (Cingolani, 2013).

Os aportes de Max Weber contribuem para entender os determinantes das capacidades e calçam a rota que permite ligar a primeira à segunda geração de estudos sobre o tema. Isso porque Weber (1982 [1946]) faz uma análise extensiva do Estado moderno, ancorando uma

série estudos posteriores a seu respeito. Na perspectiva weberiana, os determinantes das capacidades podem ser entendidos a partir da detenção do monopólio do uso legítimo da força física pelo Estado dentro dos limites do seu território. Essa seria, portanto, a característica essencial que lhe fornece autoridade para manter a ordem territorial, como visto em boa parte da primeira geração de estudos. Ademais, o autor sustenta que uma das características essenciais do Estado moderno é a existência de burocracias cuja legitimidade se fundamenta na racionalidade, essencial ao alcance dos seus objetivos, como mostram diversos trabalhos da segunda geração.

Trabalhos expoentes da primeira geração foram realizados por Tilly (1975, 1990), que, ao explorar o processo de consolidação dos Estados da Europa Ocidental, chama atenção para o poder coercitivo. O autor mostra que a formação dos Estados europeus e das suas estruturas de classe decorreu tanto da concentração de capital e de mecanismos repressivos quanto da necessidade de preparação para a guerra e da sua posição no sistema internacional. Assim, conflitos militares desempenharam papel importante na centralização do poder e no fortalecimento das estruturas estatais, ampliando os recursos financeiros e humanos à disposição dos Estados e expandindo o aparato estatal em termos militares, burocráticos e legais. Para que isso fosse possível, contudo, os Estados se dotaram da capacidade de extrair, via impostos, os recursos necessários da população, bem como de controlar as tentativas de resistência por meio de estratégias de pressão e barganha com as elites que detinham tais recursos. Conseqüentemente, os Estados adquiriram autonomia frente aos grupos e organizações situados dentro dos seus limites territoriais, ganhando predominância sobre eles.

Migdal (1988) acrescenta que a ideia central por trás das capacidades estatais é a de distribuição do controle social entre as organizações existentes, dentre as quais o próprio Estado. Segundo o autor, a estrutura social regulada pelo Estado também exerce influência sobre ele, e sua capacidade deve ser entendida como a habilidade para promover mudanças na sociedade mediante as ações desempenhadas por suas agências. Migdal, Kohli e Shue (1994) complementam o debate e avançam para uma direção relacionada ao fato de que a efetividade dos Estados varia de acordo com as conexões que estabelecem com a sociedade, sendo que a autonomia estatal é afetada por essas relações. Por conseguinte, em determinadas situações, essa interação pode trazer ganhos ou perdas para ambos os lados, mas, em outras, apenas um deles é beneficiado.

A temática das capacidades estatais também caminhou significativamente com Mann (1986), para quem a modernização dos Estados envolveu o seu crescimento em quatro dimensões: i) territorial, associada às trajetórias militares e à participação em guerras; ii)

assunção de funções civis; iii) burocratização do aparato estatal; e iv) representação política da sociedade. Apoiado nisso, o autor colabora com a literatura sobre o tema, propondo que a expansão do Estado decorre do poder infraestrutural de que dispõe, que lhe permite penetrar na sociedade e implementar logisticamente (i.e., com técnicas e recursos) suas decisões, alcançando todo o território nacional.

Garantida a soberania do Estado sobre o território a partir das funções coercitivas, fiscais e relacionais que assumiu, muitos estudos caminharam no sentido de entender o papel do Estado no desenvolvimento. Rueschemeyer e Evans (1985) colocam que a intervenção estatal efetiva no mercado é necessária para o desenvolvimento capitalista bem-sucedido, o que deve ser compreendido não apenas pela autonomia do Estado weberiano, mas também por sua interação com a sociedade. Ainda segundo os autores, o fato de o Estado ser necessário não é prerrogativa para que ele possua as capacidades requeridas para cumprir o seu papel, sendo preciso identificar a natureza das estruturas estatais que viabilizam uma intervenção efetiva, bem como as condições estruturais da sociedade que podem facilitar essa intervenção. Por conseguinte, quanto mais as estruturas de mercado se desviam dos modelos econômicos ideais, maiores os problemas relacionados à acumulação por atores privados, demandando uma atuação corporativa do Estado, que se transforma em uma arena de conflito social. Assim, a transformação econômica eficaz está diretamente relacionada à autonomia relativa do Estado sobre a classe dominante, preservando interesses universais.

Evans (1995) coaduna com a linha de trabalhos que mostram que o Estado desempenha papéis clássicos relacionados à sobrevivência militar e à manutenção da ordem interna. Contudo, coloca que, na contemporaneidade, também é preciso considerar o seu papel de promotor da transformação econômica e de garantidor do bem-estar social. Partindo disso, o autor defende que o envolvimento dos Estados na industrialização e na economia depende das variações relacionadas às suas estruturas internas e à interação com instituições sociais e políticas. Assim, estruturas distintas fomentam diferentes capacidades de ação e permitem identificar dois tipos de Estado: predatórios e desenvolvimentistas. Estados predatórios caracterizam-se por extrair recursos da sociedade e explorar setores econômicos em benefício de interesses particulares dominantes. Por outro lado, Estados desenvolvimentistas promovem a formulação e implementação de políticas públicas que visam à construção de capacidades produtivas e tecnológicas, a partir de uma burocracia competente e insulada, mas também capaz de fomentar parcerias com grupos sociais para o desenvolvimento (i.e., autonomia inserida).

Os avanços trazidos por Evans (1995) possibilitam adentrar na segunda geração conceitual de Pires e Gomide (2018), associada às ações estatais promovidas para o alcance de

determinados objetivos. Nessa geração, o Estado moderno weberiano ganha ainda mais destaque, tendo em vista o papel das burocracias profissionalizadas na implementação de políticas públicas. É evidente que o sucesso na conquista dos objetivos estatais não se resume à existência de burocracias, dependendo de fatores diversos, como fiscais, legais e políticos. Contudo, estudos que se atentam à capacidade burocrática têm evidenciado efeitos interessantes da burocracia sobre os resultados das políticas implementadas.

Nesse cenário, o debate sobre o papel desempenhado pelos burocratas nos processos de políticas públicas assume diversos enfoques (e.g., burocracia de alto e médio escalão, participação nos processos de formulação sob as perspectivas *top-down* e *bottom-up*). Dentre eles, um dos mais mobilizados atina à atuação dos burocratas de nível de rua, como retratado por Lipsky (1980), autor reconhecido pelo pioneirismo nos trabalhos sobre o tema. Ele chama atenção para a discricionariedade desses atores na aplicação das normas geradas pelas administrações centrais, considerando que o contato direto com os problemas sociais leva à necessidade de adaptações para garantir o atendimento à diversidade de demandas do público.

Hupe e Hill (2007) também oferecem uma perspectiva sobre como a burocracia influencia as capacidades estatais mediante seus processos de aprendizagem e adaptação para responder a novos desafios e mudanças nas necessidades da sociedade. Segundo os autores, os burocratas de nível de rua se incumbem da tarefa de equilibrar as demandas da população com os instrumentos que regem sua atuação e os interesses governamentais, ao mesmo tempo que são responsabilizados por suas ações. Sob outra perspectiva, Lotta e Pires (2020) abordam a influência da burocracia de nível de rua na produção e reprodução de desigualdades sociais, mostrando que suas ações podem ampliá-las ou minimizá-las. Para tanto, acentuam a importância de não olhar apenas para os resultados das políticas públicas propriamente ditas, mas também à forma como são implementadas e apropriadas pelos burocratas.

Outras investigações pontuam a centralidade da burocracia no processo de tradução das decisões políticas em ações concretas, colocando-a como fundamental para garantir a continuidade e a estabilidade das políticas públicas ao longo do tempo, uma vez que detém as *expertises* necessárias à sua implementação de maneira eficaz (Subirats, 2006). Mais que isso, atentar-se às dinâmicas relacionais entre políticos e burocratas, sobretudo na etapa de formulação de políticas, configura-se como estratégia necessária para identificar possíveis gargalos que podem afetar etapas posteriores relacionadas à execução. Isso amplia a ideia de que não basta a vontade dos atores políticos para alcançar objetivos, sendo necessário instituir mecanismos de indução à implementação de políticas (Souza; Fontanelli, 2020).

O arcabouço teórico discorrido até aqui aponta para uma variedade de manifestações empíricas das capacidades estatais. Segundo Souza e Fontanelli (2020), após os trabalhos pioneiros que se atentaram às capacidades estatais, a literatura tem seguido três caminhos, relacionados i) à organização do debate teórico e metodológico sobre o conceito; ii) à realização de testes afetos às suas dimensões; iii) e aos ganhos e fragilidades das formas de mensuração das capacidades. O trabalho de Cingolani (2013) ganha destaque dentro do primeiro percurso e é reconhecido por organizar as discussões a partir das convergências e divergências entre elas, categorizando-as em sete dimensões⁴, resumidas no Quadro 1.

Quadro 1 - Dimensões das capacidades estatais

Dimensão	Definição
Coercitiva	Capacidade de reter o monopólio do uso da força pelo Estado, vinculada à defesa do território e ao controle de conflitos internos.
Transformativa/de industrialização	Capacidade de intervenção na economia e no sistema produtivo.
Fiscal	Capacidade de extrair recursos da sociedade via impostos, promovendo a eficiência no gasto.
Legal	Capacidade de manutenção de um arcabouço jurídico estável, que fomenta a formalização de compromissos e o cumprimento de contratos.
Política	Capacidade de os líderes eleitos fazerem cumprir suas prioridades.
Territorial/relacional	Capacidade de permeabilidade do Estado na sociedade e de internalização das interações sociais em suas ações.
Administrativa/de implementação	Capacidade de implementação de políticas públicas por meio de burocracias profissionais insuladas.

Fonte: Elaboração própria, com base em Cingolani (2013).

Até aqui, foi possível constatar a existência de diversas definições sobre capacidades estatais, que variam tanto de uma dimensão para outra quanto dentro de uma mesma dimensão. Apesar disso, muitos trabalhos exprimem convergências entre si, sendo que

[u]ma delas diz respeito à centralidade do Estado de exercer suas funções de forma profissionalizada e insulada de interesses dos grupos sociais. Os primeiros trabalhos do campo privilegiaram a capacidade fiscal, coercitiva e de penetração no território, tendo em vista a extração de recursos financeiros da população e a minimização das resistências correspondentes. Outros estudos prolíficos passaram a incorporar a sociedade não mais como agente passivo, mas como ator de relevância (Aguiar; Lima, 2019, p. 3-4).

⁴ Outros trabalhos também anunciam esforços para agrupar as diferentes formas de olhar para as capacidades estatais a partir de dimensões específicas, como visto em Souza (2017), que as classifica em quatro conjuntos: político, legal, organizacional/administrativo e de política pública. Do mesmo modo, Souza e Fontanelli (2020) apontam que a capacidade estatal se manifesta em termos de extração de recursos da sociedade, coercitivos e administrativos. Contudo, as sete dimensões de Cingolani (2013) parecem refletir melhor a vasta bibliografia sobre Estado e capacidades estatais, ainda que não sejam exaustivas.

O panorama geral das capacidades estatais demonstrado ao longo desta seção mapeou uma parte relevante da trajetória da bibliografia sobre o Estado, demonstrando que ela segue em ascensão em diversas frentes que buscam captar as características inerentes às ações estatais. Considerando os objetivos desta pesquisa, as subseções a seguir se debruçarão sobre uma compreensão mais detalhada das dimensões territorial/relacional e administrativa/de implementação, de Cingolani (2013). Isso porque, segundo Mann (1986), a capacidade infraestrutural se associa à expansão territorial do Estado, e atentar-se a esse processo, particularmente na contemporaneidade, incorre na necessidade de checar, também, o papel da burocracia na conformação de um Estado de bem-estar social (Evans, 1995), por meio da oferta de bens e serviços em todo o território.

Nesse contexto, é importante frisar que as capacidades infraestrutural e burocrática – relacionadas, respectivamente, às dimensões territorial/relacional e administrativa/de implementação – não devem ser dissociadas, mas também não devem ser confundidas. Em resposta a essa necessidade, Silva e Valadão Júnior (2022) traçam um percurso metodológico, notadamente para as pesquisas que abordam o tema das capacidades estatais municipais, recomendando o reconhecimento de suas múltiplas dimensões com base em três níveis de análise: i) macro, ou sistêmico; ii) meso, ou organizacional; e iii) micro, ou individual. Logo, atentar-se às capacidades infraestruturais permite olhar para o nível meso, ao passo que as capacidades burocráticas permitem caminhar para uma exploração a nível individual. Antes de seguir, contudo, cabe reiterar a tendência de que os conceitos por trás das diversas dimensões das capacidades variem de acordo com os interesses intrínsecos a cada pesquisa, de modo que as próximas subseções focarão nas definições que mais se adaptam às necessidades do trabalho.

2.1.1. Capacidade infraestrutural

Antes de adentrar no que seria a capacidade infraestrutural, segundo Mann (1986), é importante ressaltar que, para o autor, existem quatro fontes de poder social. A primeira fonte é a econômica, associada à extração, transformação, distribuição e consumo dos recursos naturais. A segunda é a militar, vinculada à perspectiva weberiana do uso da força física, ou da ameaça de violência. Juntas, essas duas fontes de poder contribuíram para determinar a estrutura social dos Estados ocidentais, como mostrado por Tilly (1975, 1990), até que o militarismo desse espaço para a ascensão do poder político, caracterizado por regras, normas e procedimentos que estão sob o controle do Estado e que regulam a sociedade. Além dessas fontes, há, ainda, a ideológica, que compreende o sistema de crenças, valores e significados.

Mann (1986) também discute os tipos de poder que o Estado exerce sobre a sociedade, sendo o primeiro o despótico, em que ele tem a prerrogativa de promover uma série de ações sem consultar o povo; e segundo, o infraestrutural, relacionado à capacidade de implementar políticas públicas em toda a jurisdição, por meio da ampliação das estruturas estatais. É nessa segunda manifestação de poder, portanto, que está ancorado o conceito de capacidade infraestrutural. No esforço de captar as nuances que conformam o poder infraestrutural, Soifer (2008) propõe que ele pode ser entendido em três perspectivas, relacionadas i) aos recursos disponíveis para que o Estado implemente suas ações por meio de suas instituições de controle; ii) aos efeitos das ações do Estado sobre a sociedade que ele controla; e iii) à variação subnacional na capacidade do Estado para exercer controle dentro do seu território.

Soifer e Vom Hau (2008) ampliam essa leitura do poder infraestrutural ao evidenciar que ele pode ser entendido tanto em termos territoriais quanto relacionais. O primeiro se volta à capacidade que os Estados possuem de realizar seus projetos de forma territorialmente organizada. Entretanto, o alcance nacional implica, inevitavelmente, variações a nível subnacional. Por sua vez, o aspecto relacional ressalta que o poder infraestrutural irradia tanto das atividades administrativas dos Estados quanto das relações entre atores estatais e não estatais. Diante disso, os autores ressaltam a necessidade de distinguir não apenas os conceitos de poder despótico e infraestrutural, mas também de poder infraestrutural e burocracia estatal. Para eles, o poder infraestrutural é fundamental ao desempenho do aparato estatal weberiano, sendo que “a incapacidade do Estado de penetrar na sociedade civil mediante comunicação rotineira e meios regulatórios mina a construção de uma burocracia estatal eficiente”, de modo que esse poder seja, talvez, “uma condição necessária para a eficácia burocrática” (Soifer; Vom Hau, 2008, p. 224, tradução própria).

No caso brasileiro, Diniz (2013) observa uma debilidade do poder infraestrutural do Estado ao examinar seu papel no desenvolvimento econômico nacional e os desafios enfrentados na construção de um novo modelo desenvolvimentista para o século XXI. Segundo a autora, o Estado deveria se colocar como indutor desse processo, por meio de políticas nacionais de industrialização, infraestrutura e distribuição de renda. Entretanto, ressalta tensões inerentes a esse modelo, como a burocracia, a corrupção e a ineficiência estatal, argumentando que é necessário superar essas dificuldades para construí-lo de forma mais sustentável e inclusiva. Diniz (2013) ainda sublinha a importância de um modelo desenvolvimentista que combine políticas econômicas, sociais e ambientais para enfrentar os desafios da sociedade contemporânea.

Trabalhos mais recentes sobre políticas públicas, sobretudo na área da saúde, têm se debruçado sobre a análise da capacidade infraestrutural no sentido proposto por Mann (1986). Como exemplo, Bezerra et al. (2020) analisam a capacidade do sistema de saúde para suportar a demanda por atendimento e tratamento de pacientes que contraíram Covid-19, durante a pandemia. Os autores mapearam a distribuição espacial de unidades de saúde em todas as unidades da federação, além de outros aspectos, como o total de profissionais da área em cada estado. Os achados mostram que as regiões Norte e Nordeste do país são as mais penalizadas nos índices mobilizados para a pesquisa, com menor presença de infraestrutura nesses territórios.

Todavia, os estudos dedicados a compreender como as infraestruturas estatais ajudam a promover a implementação de políticas públicas nacionalmente não têm se restringido a olhar apenas para a sua presença no território. Novas frentes analíticas surgiram com a intenção de verificar, particularmente, como as características das estruturas estatais contribuem para que a execução de políticas ocorra de maneira eficaz, implicando a aplicação do conceito de capacidade infraestrutural em situações que vão além da proposta de Mann (1986). Importa salientar que há uma lacuna na literatura no que diz respeito à definição de um conceito mais específico que permita verificar como esses atributos dos equipamentos públicos contribuem para a implementação de políticas públicas. Contudo, há trabalhos que se propõem a caminhar nessa direção, a exemplo dos que olharam para a política de saúde durante a pandemia de Covid-19, os quais mapearam as características das infraestruturas hospitalares para atendimento de pacientes, como a existência de leitos, ventiladores e respiradores (Bezerra et al., 2020; Rache et al., 2020; Silva et al., 2020).

De modo semelhante, estudos relacionados à política de educação avançaram no intuito de compreender possíveis efeitos da infraestrutura escolar nos resultados educacionais dos alunos. Sátyro e Soares (2007) mostram que as condições materiais de ensino, em termos de infraestrutura básica (e.g., abastecimento de água, energia, esgotamento sanitário), dependências existentes nas escolas (e.g., biblioteca, salas de leitura) e equipamentos pedagógicos disponíveis (e.g., computadores, acesso à internet), além de outras características, como a formação docente, melhoraram entre 1997 e 2005. Contudo, os resultados em termos de repetência do alunado e de aprendizado não variaram muito no mesmo período.

Vasconcelos et al. (2021) também investigam se as infraestruturas escolares (e.g., disponibilidade de água, energia e internet; existência de sala de professor, laboratório de informática, quadra de esportes, banheiro, impressora e computador) e os investimentos públicos em educação contribuem para elevar o desempenho educacional. Os resultados

apontam que há influência da infraestrutura implementada pelos municípios na qualidade da educação, embora a ausência de mecanismos municipais para a gestão da política educacional reduza sua capacidade de aplicação eficiente de recursos no setor.

Outro trabalho nessa direção foi realizado por Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020), porém com relação à política de assistência social. Os autores avaliam os efeitos das normas nacionais e das capacidades institucionais sobre a implementação de serviços socioassistenciais no âmbito da proteção básica. Tais capacidades foram compreendidas em termos de estrutura física (e.g., existência de recepção, salas de atendimento, banheiros, acessibilidade, computadores com acesso à internet, veículo) e recursos humanos (e.g., número de profissionais e suas formações acadêmicas, existência de coordenador com nível superior), e identificadas a partir das dimensões desagregadas que compõem o Indicador de Desenvolvimento do CRAS (ID-CRAS)⁵ – Estrutura Física, Recursos Humanos e Serviços. A implementação da política foi observada por meio da dimensão Serviços, cujos componentes se referem à quantidade mensal de famílias acompanhadas e à oferta de determinados serviços, por exemplo. Os resultados mostram que as normas contribuíram para um incremento nos níveis de implementação ao longo do tempo e apontam para uma associação positiva (ainda que fraca) entre capacidades e implementação.

Como visto, a variedade de interpretações sobre a dimensão territorial/relacional faz com que ela interaja com outras lentes das capacidades estatais (Cingolani, 2013), dentre as quais a administrativa/de implementação. Por essa razão, a próxima subseção se dedicará a um entendimento mais aprofundado dessa dimensão, aportando, sobretudo, a literatura nacional e os achados empíricos a seu respeito, trazendo ganhos relevantes para a sequência do trabalho.

2.1.2. Capacidade burocrática

A dimensão administrativa/de implementação, nos termos de Cingolani (2013), faz alusão ao aparato burocrático weberiano, legitimado pelo domínio racional-legal exercido sobre a sociedade (Weber, 1982 [1946]). A atuação dessa burocracia, presente no Estado moderno, está orientada pela eficiência e se traduz pelas seguintes características: i) formalidade, com responsabilidades e condutas fundamentadas em regras formais; ii) impessoalidade, com ações

⁵ O ID-CRAS, tal como o ID-CREAS, “buscam capturar, de forma aproximada e comparativa, a ‘qualidade dos serviços’ prestados à população por meio dos CRAS e CREAS” (Nunes; Clemente, 2015, p. 3). Mais informações sobre os indicadores serão fornecidas no capítulo metodológico, pois, assim como no trabalho de Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020), são de grande utilidade para esta pesquisa.

e decisões tomadas com base em regras objetivas; iii) hierarquização de cargos, garantindo a organização da administração pública; iv) profissionalismo, marcado pelo mérito na ocupação dos cargos, com estrutura de carreiras para ascensão profissional; e v) padronização de serviços prestados para toda a sociedade. Ademais, os burocratas são atores centrais na operação do Estado, executando os meios necessários para alcançar os objetivos traçados na esfera política (Weber, 1982 [1946]).

Entre esses objetivos, Evans (1995) ressalta o de promoção do desenvolvimento, o que demanda uma autonomia inserida do Estado, ou seja, a combinação entre uma burocracia profissional insulada e a instituição de parcerias com grupos sociais. Nesse sentido, a capacidade que os Estados possuem de implementar políticas desenvolvimentistas está diretamente relacionada à qualidade das burocracias, que devem possuir habilidades técnicas para tal. Para instrumentalizar as análises nesse sentido, Evans e Rauch (1999) constroem uma “escala de weberianismo”, medida que considera variáveis relacionadas à meritocracia e à estrutura de carreiras. Ao olharem para o crescimento econômico de diversos países durante a década de 1990 a partir dessa escala, os autores encontram que países que contam com burocracias semelhantes ao modelo weberiano tendem a possuir melhor desempenho econômico.

A capacidade burocrática, como podem ser resumidos os aspectos que constituem a burocracia weberiana, também aparece quando se fala das trajetórias democráticas dos países. No caso brasileiro, Souza (2017) avalia a profissionalização da burocracia a nível federal, identificando que o Executivo sempre foi capaz de gerar capacidade para implementação de políticas de sua preferência. Entretanto, a retomada da democracia na década de 1980 alterou os padrões de seleção do quadro administrativo, que passou a ocorrer em maior volume pela via dos concursos públicos. A autora conclui que essa mudança no sistema burocrático do país está alinhada às características do Estado moderno, associadas à especialização⁶ e à profissionalização. Contudo, identifica que essa alteração se fez mais presente nas instâncias de controle, resultando em uma capacidade aquém do esperado em outras áreas de políticas.

Os estudos sobre capacidades no pós-redemocratização também se dedicaram a um aspecto importante do federalismo brasileiro: a descentralização da implementação de políticas públicas para os governos subnacionais – sobretudo os municípios, que ganharam autonomia com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) – e a consequente necessidade de gerar

⁶ É importante considerar que, na realidade, o ingresso no serviço público via concurso não necessariamente assegura que o corpo profissional possua as características necessárias ao exercício de suas funções, a não ser quando o edital especifica as áreas de formação acadêmica requeridas.

coordenação entre os entes. Como exemplo, tem-se o trabalho de Marengo, Strohschoen e Joner (2017), que avalia em que medida os municípios com burocracias profissionalizadas tiveram condições melhores para usufruir da transferência de responsabilidades e da autoridade política e administrativa, ampliando seu potencial de tributação e implementação de políticas. Para tanto, os autores operacionalizam o conceito de capacidade burocrática a partir da proporção de profissionais de nível superior com vínculo estatutário nas administrações públicas municipais, e encontram resultados que favorecem os aspectos observados na medida em que a capacidade aumenta.

As contribuições dos estudos sobre burocracias de nível de rua também são importantes para entender as capacidades burocráticas. Cavalcanti, Lotta e Pires (2018) salientam que discussões nesse sentido surgiram com a preocupação acadêmica e política sobre o processo de implementação de políticas públicas nos anos 1970, na mesma época em que cresce a necessidade de se compreender o comportamento discricionário dos burocratas. Com isso, os autores dão ênfase à crescente “percepção de que leis, regras e mandatos formais não se transformam, de forma automática ou simples, em ação nas linhas de frente do serviço público” (Cavalcanti; Lotta; Pires, 2018, p. 228), o que chamou atenção para os agentes da “ponta”.

Lipsky (1980) define a burocracia de nível de rua como as organizações e os agentes que fazem entregas de políticas públicas e serviços diretamente à população. Para ele, os burocratas de nível de rua carregam consigo a imagem do Estado perante a sociedade, bem como tomam decisões que afetam o bem-estar social, dado que sua atuação envolve certa discricionariedade. Cavalcanti, Lotta e Pires (2018) ainda afirmam que “a discricionariedade é muitas vezes desejável ao desempenho das funções da burocracia de linha de frente, que lida continuamente com situações imprevistas e emergentes” (p. 230). Entretanto, apesar de a discricionariedade favorecer a aproximação com a sociedade, traduzindo normas engessadas na oferta de serviços de acordo com as reais demandas da população, o que se observa é uma flexibilidade adaptativa dos burocratas, que tentam conciliar essas demandas com suas rotinas formais de trabalho e com a responsabilização por atos que não estão em conformidade com a lei.

Cavalcanti, Lotta e Pires (2018) ainda colocam que pesquisas que olham para a burocracia de nível de rua sob a perspectiva de implementação de políticas públicas ajudam a identificar como formações distintas dos trabalhadores alteram os resultados obtidos, de modo que seja possível estabelecer estratégias de investimento em profissionalização e capacitação para redesenhar valores, práticas e ações desempenhadas pelo corpo técnico. Além disso, esses

trabalhos ampliam as percepções sobre os fatores individuais e coletivos que afetam a discricionariedade e, conseqüentemente, os resultados da implementação.

O número de trabalhos que se atentam aos efeitos da burocracia de nível de rua nos resultados de políticas tem crescido. Dentre eles, D’Albuquerque e Sátyro (2020), exploram a configuração da oferta de serviços socioassistenciais da proteção básica nos municípios brasileiros, avaliando a relação entre a sua execução e a demanda de quem os recebe ou pode receber. Para tanto, as autoras consideram os serviços ofertados nos CRAS, definindo a demanda pelos serviços com base na proporção de indivíduos considerados pobres por municípios, além de informações mais desagregadas sobre esse público (proporção de crianças pobres, de adolescentes de 15 a 17 anos com ensino fundamental incompleto e de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e dependentes de idosos), conforme o tipo de atendimento. Os resultados apontam para um comportamento discricionário da burocracia em relação à demanda, sendo que áreas com alta demanda priorizam serviços coletivos, enquanto aquelas com demandas inferiores exercem mais atendimentos individuais.

Ainda com relação à demanda por serviços socioassistenciais, Sátyro, Cunha e Campos (2016) verificam se, e em que medida, as características da burocracia dos municípios afetam os resultados de implementação da política de assistência social, observando o perfil dos profissionais, os tipos de vínculo que possuem com a administração pública e seus níveis de ensino, *vis-à-vis* a execução financeira de recursos federais disponíveis nos Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS). O achado é que, apesar da existência de padrões regionais e estaduais que indicam variações na capacidade burocrática, a implementação independe da existência de um corpo profissionalizado e estável, pois parece estar mais relacionada às demandas por proteção social.

Contudo, o acúmulo empírico sobre a capacidade burocrática na assistência social é ambivalente e problematiza a operacionalização da dimensão de serviços prestados. Nesse sentido, Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020) jogam luz sobre as limitações da taxa de execução de recursos federais para a assistência social como indicador de implementação, como proposto por Sátyro, Cunha e Campos (2016). Isso porque municípios pequenos e aqueles localizados nas regiões Norte e Nordeste do país são mais dependentes desses recursos, além de que cada município pode implementar tipos distintos de serviços socioassistenciais com o mesmo montante.

Como visto na subseção anterior, cabe reiterar que Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020) se propõem a identificar os efeitos das normas nacionais e das capacidades institucionais sobre o nível de implementação da política de assistência social na proteção básica, e seus

resultados também podem ser interpretados à luz da capacidade burocrática, visto que levam em conta aspectos relacionados à burocracia dos CRAS para tal (além da própria infraestrutura, ora mencionada). Pela centralidade que esse estudo assume para a presente pesquisa, seus achados serão retomados nos capítulos que seguem.

Avanços significativos na literatura sobre capacidade burocrática são incorporados ao campo por Pires e Gomide (2014, 2016, 2018). Os autores fornecem outro olhar sobre a implementação de políticas públicas, afirmando que seus resultados dependem de arranjos institucionais que envolvem diversos atores, além de instrumentos que assegurem a interlocução entre eles. A qualidade desses arranjos está relacionada, de um lado, à habilidade técnico-administrativa da burocracia, entendida pela existência de recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos para concretizar políticas e produzir ações coordenadas. De outro, também depende da habilidade político-relacional, vinculada ao potencial e aos meios de inclusão de atores sociais nos processos de políticas públicas de forma articulada e consensual.

A adição da camada político-relacional tem colaborado significativamente para ampliar o escopo de análise da capacidade burocrática e, conseqüentemente, dos fatores que afetam as políticas públicas, desde a sua formulação até a implementação. Assim, novos estudos têm se concentrado em amarrar os aspectos que permeiam todo esse processo, atentando-se tanto às características weberianas da burocracia quanto à forma como a burocracia estatal interage com a sociedade e os atores políticos relevantes a cada temática de política pública. A importância da interface entre Estado e sociedade já havia sido ressaltada por outros autores em trabalhos que contemplam dimensões diversas das capacidades, dentre os quais o de Evans (1995), que reporta o papel das burocracias na instituição de parcerias com grupos sociais para promoção do desenvolvimento.

Em trabalho que operacionaliza as habilidades técnico-administrativas e político-relacionais, Pires e Gomide (2016) verificam de que forma as características de determinados arranjos institucionais condicionaram as capacidades existentes e afetaram o desempenho e o resultado de oito políticas públicas implementadas no Brasil. Os achados apontam que arranjos indutores de altas capacidades técnico-administrativas tendem a promover melhores resultados das políticas, enquanto os que promovem altas capacidades político-relacionais favorecem o potencial de revisão, inovação e aprendizado.

Valendo-se das mesmas habilidades técnico-administrativas e político-relacionais, Segatto, Euclides e Abrucio (2021) avançam com o intuito de analisar a capacidade estatal dos municípios brasileiros, visto que, apesar de crescente, as discussões sobre capacidades dos governos locais ainda carecem de aprofundamentos, especialmente em termos de

implementação de políticas públicas. Assim, os autores olham para a política de educação e a atuação das secretarias de educação em oito municípios, sendo que os resultados encontrados indicam que ambas as habilidades consideradas são frágeis no nível municipal. Apesar disso, aspectos relacionados à autonomia das secretarias (afetada ou não por questões financeiras), liderança dos gestores (com ou sem trajetória no setor) e relação entre secretarias e escolas explicam as variações encontradas na implementação da política. Além disso, os achados mostram que a União e os estados têm papel fundamental na criação de condições para que os municípios implementem políticas educacionais, embora os governos locais dependam de capacidades técnicas para usufruir desse apoio da melhor forma possível.

O que foi apresentado até aqui contribui para entender a importância de atentar às capacidades estatais, sobretudo nos processos de implementação de políticas públicas. São diversas as dimensões que possibilitam análises nesse sentido, as quais devem ser mobilizadas conforme os objetivos de cada pesquisa. Em face dos objetivos deste trabalho, duas dimensões aportam contribuições relevantes: a infraestrutural e a burocrática. Destaca-se, ainda, que autores têm chamado atenção para a importância de não confundir essas dimensões, atentando-se aos níveis de análise a que cada uma se propõe – organizacional e individual (Silva; Valadão Júnior, 2022).

Partindo dos insumos teórico-conceituais e dos acúmulos oferecidos neste capítulo a respeito das capacidades estatais, prossegue-se para uma análise empírica, relacionada à política de assistência social. Portanto, o próximo capítulo busca identificar a trajetória dessa política no período pós-redemocratização e o arranjo institucional no qual ela se estruturou. Essa contextualização iluminará o percurso que se pretende seguir até chegar à discussão das capacidades estatais existentes na assistência social, propiciando uma integração entre todas as partes da pesquisa.

3. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

O Estado de bem-estar social representa um modelo institucional complexo, que combina intervenção estatal, redistribuição de recursos e provisão de serviços públicos para redução das disparidades sociais. Assim, o Estado desempenha um papel central na garantia de padrões mínimos de bem-estar, por meio de políticas sociais universais, seletivas ou residuais, refletindo as escolhas políticas e ideológicas que moldam a distribuição de recursos e oportunidades dentro de uma sociedade. Por essa razão, o Estado de bem-estar social “não é apenas um mecanismo que intervém – e talvez corrija – a estrutura de desigualdade; é, em si mesmo, um sistema de estratificação. É uma força ativa no ordenamento das relações sociais” (Esping-Andersen, 1991, p. 104).

Esping-Andersen (1991) argumenta que os gastos sociais são uma medida inadequada para avaliar a eficácia do Estado de bem-estar social, pois a quantidade de recursos alocados não reflete, necessariamente, a qualidade ou o impacto das políticas sociais. Em vez disso, ele propõe uma abordagem mais qualitativa, que examine como os benefícios são distribuídos e como as políticas afetam a desmercadorização. A cidadania social emerge, nesse sentido, como ideia fundamental para minimizar as distinções de classes, mas dependente de outros fatores, em especial do tipo de Estado de bem-estar social prevalecente.

Há que se falar, portanto, de três regimes, ou tipos ideais, de Estado de bem-estar social. O regime liberal é marcado pela disponibilização de benefícios modestos e estritamente necessários àqueles que são comprovadamente pobres, subsidiando esquemas para promoção do mercado como principal fornecedor de bem-estar. O regime conservador mantém os benefícios alinhados às diferenças de classe e *status*, preservando as hierarquias sociais e reiterando as funções desempenhadas por estruturas tradicionais, como a igreja. Finalmente, o regime social-democrata busca universalizar os direitos sociais e promover a igualdade, com benefícios generosos e acessíveis a todos os cidadãos (Esping-Andersen, 1991).

Um olhar específico para as políticas públicas brasileiras incita questionamentos sobre o tipo de Estado de bem-estar social que se sobressai no país, visto que parte das políticas sociais tende a focalizar grupos específicos e a se pautar por contribuições ou critérios determinados, ao invés de serem universais, como no caso específico da saúde. Apesar de não ser uma política contributiva, a assistência social, por exemplo, determina que o atendimento ocorra

prioritariamente a pessoas em situação de vulnerabilidade ou risco social⁷, sem excluir indivíduos do acesso aos serviços ofertados em função de recortes específicos, como de renda. Por sua vez, os programas de transferência de renda nela embutidos são destinados à população de acordo com certos critérios, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁸ e o Programa Bolsa Família (PBF)⁹.

Apesar dos aspectos mencionados, a assistência social no Brasil passou por uma série de mudanças no decorrer dos anos até chegar no seu novo formato, refletindo mudanças sociais, econômicas e políticas. Antes da conformação de uma política coordenada pelo Estado, as iniciativas nesse campo eram marcadas pelo assistencialismo e clientelismo, ofertando ajuda direta e imediata a indivíduos ou grupos em situação de vulnerabilidade social, sem necessariamente atacar as causas dessas condições. Esse formato de atenção era realizado, na maioria das vezes, por instituições religiosas e filantrópicas, nos moldes do regime conservador do Estado de bem-estar social, e baseado em iniciativas de caridade e cuidado, sob uma perspectiva de responsabilidade individual e familiar, e não do Estado.

O processo de redemocratização, na década de 1980, favoreceu a emergência de movimentos sociais e organizações da sociedade civil que reivindicaram direitos sociais e a construção de políticas públicas mais inclusivas e de caráter preventivo. Apoiada nisso, a Constituição de 1988 incorporou avanços na assistência social, reconhecendo-a como um direito do cidadão. Houve, então, um esforço para descentralizar e democratizar a gestão da assistência social, fortalecendo a participação da sociedade na formulação e execução da política socioassistencial.

Nesse processo, o que se observou foi um redesenho que complexificou o escopo de atuação da política de assistência social no Brasil, com o objetivo de se desviar das características que marcaram a sua oferta no passado. Essa complexidade aumenta na medida em que todos os níveis de governo passam a se envolver na sua operacionalização, cada qual

⁷ O público atendido pela política de assistência social é composto por cidadãos e grupos em situações de vulnerabilidade e risco, como famílias e indivíduos com vínculos afetivos, de pertencimento e de sociabilidade fragilizados ou perdidos; aqueles com identidades estigmatizadas por questões étnicas, culturais ou sexuais; pessoas com deficiência; indivíduos excluídos pela pobreza ou sem acesso a outras políticas públicas; usuários de substâncias psicoativas; vítimas de várias formas de violência no âmbito familiar, em grupos ou por outros indivíduos; pessoas com inserção precária ou sem inserção no mercado de trabalho formal e informal; e aqueles que adotam estratégias de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (CNAS, 2004).

⁸ O BPC garante um salário mínimo mensal ao idoso com idade igual ou superior a 65 anos que não contribuiu com a previdência ao longo da sua vida, ou à pessoa com deficiência de qualquer idade, cuja condição lhe impeça de exercer atividade remunerada.

⁹ O PBF destina um valor mínimo de R\$600,00 a famílias com renda mensal *per capita* de até R\$218,00, podendo conter incrementos com base em outras características familiares (e.g., presença de crianças, faixa etária das crianças e dos adolescentes que integram a família).

com atribuições específicas e coordenadas pelo governo federal, no intuito de assegurar a sinergia e evitando sobreposições e lacunas. Assim, a cooperação entre os entes se coloca como estratégia necessária para potencializar os resultados da política.

Os mecanismos institucionais da assistência social, como serão detalhados adiante, são importantes ferramentas para promover a coordenação e a cooperação dos entes federativos. Além disso, buscam elevar a qualidade dos serviços prestados e, para isso, delineiam as capacidades estatais requeridas para a implementação da política. Logo, voltar a atenção às capacidades através da lente da política de assistência social é importante para ver se elas se configuram, de fato, como um fator que contribui para a obtenção de bons resultados na prestação dos serviços. É com esse objetivo, portanto, que o presente capítulo se desenvolve.

Na próxima seção, serão retratados os principais avanços identificados na política de assistência social brasileira, especialmente no que diz respeito ao arranjo institucional instaurado no pós-1988. Posteriormente, adentrará nas características específicas do SUAS, conforme seus níveis de proteção, evidenciando os serviços e equipamentos socioassistenciais que compõem esse sistema.

3.1. O arranjo institucional da assistência social no pós-1988

O federalismo corresponde a uma forma de distribuição do poder no território que determina como os entes que o compõem devem se relacionar, resguardando o princípio da autonomia de todos os níveis de governo, os quais detêm legitimidade e prerrogativas de participação nos processos decisórios (Abrucio; Franzese; Sano, 2010). Essa perspectiva parte da ideia de que o funcionamento do federalismo decorre, em parte, de relações contratualizadas e negociadas entre os entes, mesmo com certa verticalidade e assimetria, e das formas de representação ou participação dos governos subnacionais junto ao ente central. Tais características definem o objetivo federalista de compatibilizar autonomia e interdependência, colocando a coordenação e a cooperação como aspectos igualmente relevantes nesse processo. Dessa perspectiva,

[o] fato é que o novo federalismo brasileiro contém tendências fragmentadoras e compartimentalizadoras, de um lado, como também existe uma visão constitucional voltada à coordenação federativa, algo que vem sendo aperfeiçoado da metade da década de 1990 aos dias atuais. A convivência entre essas duas tendências não tem sido simples, contudo (Abrucio; Franzese; Sano, 2010, p. 186).

A coordenação apontada por Abrucio, Franzese e Sano (2010) envolve duas questões. A primeira é a cooperação entre os territórios, por meio da criação de entidades territoriais que

congregam mais de um nível de governo, horizontal ou verticalmente. A segunda, por sua vez, é a concentração de esforços intergovernamentais no campo de políticas públicas, o que demanda instrumentos coordenadores. Para o caso brasileiro, Almeida (2005) argumenta que a redefinição do sistema federativo, por meio da CF/88, resultou em um modelo cooperativo, que compatibilizou a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma dos governos subnacionais; a descentralização no sentido de transferência de autonomia decisória e de recursos aos entes locais; e a transferência de responsabilidades sobre implementação e gestão de políticas formuladas a nível nacional para as esferas subnacionais. Nesse cenário, para compreender o federalismo brasileiro, é preciso “levar em conta a complexidade desse arranjo cooperativo e as formas distintas que assumem as relações governamentais em diferentes áreas de políticas públicas” (Almeida, 2005, p. 32).

Nessa conjuntura do novo desenho federativo, as iniciativas para melhoria dos arranjos das políticas sociais brasileiras se tornaram frequentes. Tais arranjos são entendidos como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (Pires; Gomide, 2014, p. 19-20). Dentre os impulsos para essa mudança, Miranda e Oliveira (2018) sublinham o fortalecimento do sistema de proteção social, por meio da instituição da Seguridade Social, que “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 1991, art. 1º).

A política de assistência social, especificamente, passou a contar com um desenho que tem como cerne a necessidade de romper com a lógica anterior de atendimento a públicos em situação de vulnerabilidade, pautada pelo assistencialismo e clientelismo. Logo, com a redemocratização, o papel do Estado na política emergiu no sentido de fortalecer sua função protetiva e distributiva (Jaccoud et al., 2020), sendo que, no intuito de organizar a assistência social nos novos moldes de atenção à sociedade, foi promulgada a sua lei orgânica, que a configurou como direito de todos e dever do Estado (Brasil, 1993). A LOAS estabeleceu os princípios para a organização e execução da política socioassistencial no Brasil, dentre os quais tem-se a supremacia do atendimento às necessidades sociais e a universalização dos direitos sociais, possibilitando que seus beneficiários também sejam alcançáveis pelas demais políticas públicas. Além disso, a lei definiu as diretrizes da assistência social, incluindo a sua organização de forma descentralizada e participativa, além da primazia da responsabilidade do Estado na prestação dos serviços (Brasil, 1993).

A assistência social passou a se estruturar enquanto um sistema público não-contributivo de proteção social, ancorado nos princípios do pacto federativo e organizado em todas as esferas de governo. Nesse sentido, a LOAS conferiu atribuições e responsabilidades distintas a cada ente governamental, no intuito de assegurar a qualidade na implementação da política. Ainda, levou a assistência social para mais perto da população e, em consonância com o movimento de descentralização de competências sobre a execução de políticas para os municípios no pós-1988, sua oferta passou a ser planejada no nível dos territórios. Segundo Jaccoud et al. (2020), esse processo esbarrou na grande heterogeneidade municipal, demandando a formação de capacidades estatais para prover condições mínimas de gestão e implementação da política pelos governos locais.

Assim, no processo de descentralização político-administrativa para os entes subnacionais, coube à esfera federal a competência para a coordenação de diversas políticas públicas, dentre as quais a de assistência social. A implementação, por seu turno, ficou centrada nos municípios, responsáveis pela gestão de boa parte dos equipamentos socioassistenciais e pelo financiamento de ações – como o custeio dos benefícios eventuais e a execução de projetos de enfrentamento à pobreza –, além da própria prestação de serviços. Coube aos estados a oferta de apoio técnico e capacitações a municípios, além de serviços “cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional” (Brasil, 1993, art. 13), como no caso dos que são ofertados nos CREAS Regionais. Por fim, todos os entes se responsabilizam pelo monitoramento e avaliação da política, bem como pelo cofinanciamento do aprimoramento da gestão, dos serviços, dos programas e dos projetos de assistência social.

A LOAS também determinou a instituição de um sistema único, responsável pela articulação da política de assistência social, com o objetivo de garantir direitos sociais e proteção aos cidadãos em situação de vulnerabilidade e risco social. Com isso, o SUAS deveria se organizar de forma descentralizada, com o envolvimento de todos os níveis de governo, e participativa, com interface direta com a sociedade.

Para operacionalizar a política em todo o país, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou, em 2004, a PNAS. Nela, foi sinalizada a importância da consolidação do SUAS e da instituição de uma rede de serviços no território nacional, respeitando as especificidades locais e os portes dos municípios, considerados elementos essenciais ao planejamento das capacidades necessárias aos serviços prestados em cada tipo de equipamento socioassistencial. A PNAS também trouxe à tona a importância de separar o que deveria ser de execução do poder público e o que poderia ser realizado pela rede socioassistencial conveniada.

O SUAS foi efetivamente instituído em 2005, a partir de um regime que garante ação integrada entre os três entes federativos. Seu desenho foi conformado a partir de uma rede de serviços prestados tanto pelo poder público quanto por organizações da sociedade civil que atuam na temática de assistência social, por intermédio de equipamentos que favorecem a promoção do bem-estar e a garantia de direitos aos cidadãos. Ainda, passou a definir e a organizar os elementos necessários à execução da política de assistência social, valendo-se da normatização e da padronização dos serviços, sem desconsiderar as diferenças socioterritoriais e a autonomia de cada nível de governo. A proposta é que, com isso, os serviços ofertados no SUAS sejam capazes de fomentar a integralidade da proteção social e a inclusão, fortalecer os vínculos familiares e comunitários e enfrentar as desigualdades sociais.

Jaccoud et al. (2020) também chamam atenção para o fato de que, antes da criação do SUAS, as iniciativas públicas no campo da assistência social se chocavam com os interesses filantrópicos do setor privado. Por essa razão, os autores apontam que o formato de coordenação da política na década de 1990 se aproximou de uma lógica que buscava a descentralização sem, contudo, promover um alinhamento entre os objetivos de todos os níveis de governo. Com o SUAS, os objetivos da política passaram a ser compartilhados, e houve a garantia de repasses para a sua implementação no âmbito local, gerando mais segurança aos entes subnacionais. Trata-se, então, de um sistema que se constitui pela

formulação, em nível federal, de diferentes tipos de normas que procuram regular nacionalmente parâmetros mínimos, com destaque para normas que especificam o papel de cada ente subnacional na provisão de serviços, normas que estipulam formas de repasse de recursos e aquelas que especificam o que são os serviços socioassistenciais. Essa construção implica um processo de institucionalização da política de assistência social ao longo do tempo (Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2019, p. 226).

A Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), de 2012¹⁰, também buscou compatibilizar autonomia e interdependência entre as esferas de governo, bem como escapar dos problemas inerentes à articulação federativa. Ainda, forneceu as diretrizes para a distribuição das estruturas da política de assistência social no território nacional, reforçando a presença do Estado em todas as regiões.

Cabe frisar que, além do aparato administrativo, o sistema adotado pela política de assistência social incorpora os conselhos de assistência social, existentes em todas as esferas de governo, reforçando o viés democrático e participativo do SUAS e o controle social. Importante frisar, também, que o SUAS apresenta uma dimensão de gestão compartilhada,

¹⁰ A NOB/SUAS teve sua primeira edição publicada em 2005, sendo atualizada em 2012.

operacionalizada por meio da pactuação conjunta de decisões que dizem respeito à política. Essa dimensão sobressai nas diretrizes de cofinanciamento e cooperação técnica entre os entes, pactuadas na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que envolve todos os entes da federação, e nas Comissões Intergestores Bipartite (CIB), que envolvem os estados e seus respectivos municípios.

A presença de instâncias de pactuação (comissões intergestores) e de deliberação (conselhos de assistência social) que possibilitam maior envolvimento dos governos subnacionais e da própria sociedade civil na política de assistência social também atinam para a crescente descentralização da execução de políticas públicas para os municípios, considerando que estão mais próximos da população (Cruz et al., 2012; Batista, 2015). Apesar dos benefícios que essa descentralização traz à implementação de políticas, estudos salientam que isso ocorreu sem que os municípios possuíssem, necessariamente, disposições políticas, financeiras e administrativas para aproveitá-la (Abrucio; Franzese; Sano, 2010; Cavalcante, 2014). Isso ressalta o desafio de fazer com que os governos subnacionais colaborem para garantir a sua implementação nos moldes definidos pela União, em função da autonomia que possuem.

Nesse contexto, Sátyro e Cunha (2018) apontam a importância da capacidade transformativa do antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome na consolidação da política a nível nacional. As autoras identificam mecanismos causais relevantes e processos de aprendizagem organizacional e institucional que geraram mudanças na capacidade burocrática municipal para implementação da política de assistência social, e concluem que a institucionalização da PNAS só foi possível diante da articulação entre o ministério e a CIT, que favoreceu a produção de decisões relevantes para tal. Como produto dessas pactuações, tem-se os mecanismos institucionais, tidos como ferramentas de coordenação de políticas após a experiência de descentralização para os municípios, fomentando a adesão dos entes subnacionais às diretrizes emanadas pela União (Lotta; Vaz, 2015).

Os mecanismos institucionais, importantes para a compreensão dos arranjos institucionais, são aqueles “capazes de induzir a implementação de políticas públicas” (Souza, 2017, p. 29), ou, de outra maneira, que “permitem aos governos centrais obter a cooperação dos governos subnacionais para realizar políticas de interesse comum” (Arretche; Vazquez; Gomes, 2012, p. 145). A legitimidade dada à União para regular as ações subnacionais advém tanto da ideia por trás de nação, fundamentada na sensação de pertencimento a uma comunidade nacional única, quanto na suspeita levantada sobre as práticas desempenhadas pelas elites locais, em função das trajetórias percorridas no passado. Em síntese, mecanismos institucionais

dizem respeito às formas de minimizar os problemas de coordenação e a competição intergovernamental do pós-1988.

Falar de mecanismos institucionais implica diferenciar o que Arretche, Vasquez e Gomes (2012) chamam de *policy-making* e *policy decision-making*. O primeiro conceito diz respeito à descentralização de competências sobre a execução de políticas públicas, ao passo que o segundo se relaciona à autoridade para tomar decisões sobre tais políticas. Por conseguinte, os resultados de políticas públicas dependem dos arranjos setoriais relativos à autoridade decisória sobre políticas públicas e à sua execução, bem como dos mecanismos institucionais disponíveis para promover coordenação entre os entes.

Sátyro e Cunha (2018) se atentam à forma como o governo federal induziu rapidamente a implementação da política de assistência social no nível local. Para as autoras,

[a]o contrário do que a literatura destaca quanto à resistência dos municípios em aderir a esse tipo de política, em que a execução e os serviços serão todos no nível local, a adesão foi rápida: entre julho e dezembro de 2005, 4.991 municípios (89,7%) já haviam assinado o termo [de adesão] e no decorrer de 2006, outros 547 (9,8%), restando apenas 25 para 2007, o que mostra a forte capacidade de indução do governo federal (Sátyro; Cunha, 2018, p. 373).

Contudo, importa considerar o fato de que as normas e os critérios elaborados pela União são, muitas vezes, definidos para alcançar a maior parte dos municípios, notadamente os de pequeno porte (Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2019). A justificativa para isso se encontra justamente no interesse dos formuladores da política de favorecer a indução da coordenação e da padronização da política da forma mais abrangente possível, consideradas as disparidades existentes no território.

A literatura progride ao informar que os mecanismos de coordenação das políticas asseguram aos seus arranjos as capacidades necessárias à consecução de objetivos (Pires; Gomide, 2014). Em casos mais complexos, como na assistência social, os arranjos ainda se propõem a promover, além da coordenação vertical entre os entes federativos, uma coordenação horizontal junto a outras políticas (Lotta; Vaz, 2015). Esse esforço está expresso na PNAS, que também expande o alcance da assistência social em termos de intersetorialidade ao declarar que ela deve dialogar com outras políticas sociais, implicando a necessidade de construção de ações conjuntas e territorialmente definidas (CNAS, 2004).

A PNAS, assim como a LOAS, são dois importantes mecanismos criados no âmbito da política de assistência social. Merece destaque, também, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), que determinou, em 2006, os princípios e as diretrizes nacionais para a gestão do trabalho prestado pelos profissionais do SUAS. Mais ainda,

especificou as equipes de referência dos serviços socioassistenciais, bem como compeliu todos os níveis de governo à elaboração de um plano de capacitação constante dos trabalhadores, assegurando sua formação regular em temáticas caras ao trabalho desempenhado nas unidades de assistência social (CNAS, 2006). Atentando-se a esse aspecto, Sátyro e Cunha (2018) observam que a NOB-RH/SUAS teve um efeito imediato sobre o processo de contratação de pessoal para os equipamentos do SUAS.

A organização da política de assistência social também é pautada pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, de 2009, e pelas diversas Orientações Técnicas relacionadas aos serviços e equipamentos existentes, produzidas pelo governo federal para reunir informações que subsidiem sua implantação, organização, funcionamento e aprimoramento. A Tipificação buscou padronizar a oferta de serviços socioassistenciais em todo o país, definindo as características de cada serviço, seus objetivos, usuários, condições de acesso e equipamentos públicos necessários aos atendimentos, além de outras informações importantes. As Orientações Técnicas, por sua vez, compõem um rol de diretrizes sobre os parâmetros de oferta de serviços, inclusive em termos de infraestrutura dos equipamentos e das burocracias requeridas para cada caso, com detalhamentos sobre as características dos espaços físicos das unidades, bem como sobre os perfis desejados e as atribuições dos profissionais.

Outro mecanismo importante da política de assistência social diz respeito à NOB/SUAS. Como visto, essa norma estruturou as bases das competências de cada ente da federação em relação à assistência social, além de dispor sobre os recursos destinados à manutenção da política. Nesse sentido, a norma determinou a organização e a classificação das transferências entre os entes federativos em dois blocos de financiamento, relacionados aos dois níveis de proteção social (básica e especial). Essa divisão se reflete em pisos fixos ou variáveis de cofinanciamento federal, que se desdobram em componentes associados aos serviços e objetivam complementar os recursos estaduais e municipais destinados ao custeio de serviços continuados do SUAS.

O cofinanciamento da política de assistência social depende do atendimento a diversos critérios, dentre os quais a oferta qualificada de serviços socioassistenciais com base na Tipificação, aferida especialmente a partir dos dados coletados no Censo SUAS. Na Proteção Social Básica (PSB), por exemplo, os critérios de partilha do cofinanciamento se baseiam, entre outros fatores, no número de famílias constantes no Cadastro Único (CadÚnico)¹¹, enquanto na

¹¹ O cofinanciamento de serviços na PSB também considera o número de famílias do município ou Distrito Federal, a extensão territorial, as especificidades locais ou regionais e a cobertura de vulnerabilidades por ciclo de vida (CNAS, 2012).

Proteção Social Especial (PSE), a partilha tem como base as situações de risco pessoal e social identificadas, que permitem o estabelecimento de parâmetros e de um teto para o repasse. No caso dos recursos voltados ao aprimoramento da gestão, são considerados os resultados de uma série de indicadores, bem como as pactuações feitas na CIT e nas CIBs e as deliberações dos conselhos de assistência social de todas as instâncias federativas.

Além dos pisos, a NOB/SUAS traz a possibilidade de repasses adicionais do governo federal aos entes subnacionais, os quais operam sob a lógica de incentivos financeiros à gestão descentralizada do SUAS. Esses repasses buscam incrementar a gestão e prestação de serviços, programas, projetos e benefícios (CNAS, 2012), e são pautados pelos Índices de Gestão Descentralizada do SUAS Estadual (IGDSUAS-E) e Municipal (IGDSUAS-M), de modo que os recursos sejam transferidos com base tanto nos resultados do cálculo desses índices quanto nos investimentos dos entes na assistência social. O fato de tais índices serem utilizados como mecanismos financeiros de implementação da política induz as escolhas subnacionais em prol da convergência com os objetivos do governo federal (Soares; Machado, 2018), reiterando a capacidade coordenativa da União, associada à sua centralidade jurisdicional e à concentração de recursos fiscais. Assim, esses mecanismos se constituem como instrumentos que, por vezes, restringem a autonomia decisória de estados e municípios sobre a execução de políticas públicas.

Essa seção mostrou que, ao mesmo tempo que a CF/88 deu autonomia aos entes locais, eles se tornaram os principais responsáveis pela implementação de políticas formuladas pelo governo central. Especificamente com relação à assistência social, seu processo de reestruturação levou à criação do SUAS, um sistema descentralizado e participativo que envolve todos os entes e a sociedade civil na formulação e implementação da política. A coordenação e a cooperação intergovernamental no que diz respeito à assistência social são reforçadas por mecanismos regulatórios e financeiros que incentivam a adesão dos entes subnacionais às diretrizes nacionais, constituindo-se como uma marca fundamental do arranjo socioassistencial. Partindo dessas análises, cabe, portanto, identificar melhor como o desenho do SUAS se conformou na prática, tomando como base seus níveis de proteção, bem como os serviços e equipamentos neles existentes, conforme detalhado na próxima seção.

3.2. O desenho do SUAS a partir dos seus níveis de proteção social

Para alcançar seus propósitos, o SUAS se conforma em dois níveis de proteção social. O primeiro é a PSB, que objetiva prevenir situações de risco com o desenvolvimento de

potencialidades e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. O segundo, por sua vez, é a PSE, que busca mitigar efeitos decorrentes de situações de risco e evitar a exclusão social. A PSE é subdividida em média complexidade, que trata de casos de violação de direitos por meio de intervenções específicas e acompanhamento, e alta complexidade, voltada para situações mais graves de violação, demandando acolhimento e cuidado integral (CNAS, 2004).

A prestação de serviços em cada nível de proteção social ocorre nos equipamentos socioassistenciais. No caso da PSB, destacam-se os CRAS, presentes, em 2021, em pelo menos 5.534 municípios brasileiros¹²; e na PSE de média complexidade, os CREAS, presentes em 2.529 municípios. A prestação de serviços na PSE de alta complexidade ocorre majoritariamente em unidades de acolhimento, presentes em 2.311 municípios.

Cabe ressaltar que a assistência social é composta tanto por equipamentos públicos quanto por unidades geridas por organizações da sociedade civil (ou entidades)¹³. Dentre os públicos, destacam-se os CRAS e os CREAS, de base territorial, e os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros Pop) e os Centros-Dia de Referência para Pessoas com Deficiência e suas Famílias (Centros-Dia), ambos da PSE de média complexidade. As entidades atuam na PSB, ofertando atividades de convivência e fortalecimento de vínculos, e na PSE de alta complexidade, prestando serviços de acolhimento.

O governo federal ainda assegura aos municípios a possibilidade de contarem, em sua estrutura, com outros equipamentos públicos de assistência social, como os Centros de Convivência e as Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs)¹⁴, além de terem o apoio da rede privada na prestação de serviços. Diante disso, o que se observa é a complexidade da rede socioassistencial, sobretudo quando se considera a necessidade de que haja interação constante entre todos os atores no seu interior e, mais ainda, com outras políticas públicas.

Para facilitar a visualização do desenho do SUAS, o Quadro 2 retrata quais são os serviços socioassistenciais existentes em cada nível de proteção, explicitando os equipamentos

¹² As quantidades de municípios com equipamentos socioassistenciais foram extraídas das respostas aos questionários do Censo SUAS 2021, mas os valores podem variar conforme problemas de preenchimento e o próprio quantitativo de unidades que efetivamente responderam os questionários. Assim, também pode haver variação na taxa de respostas de um ano para outro.

¹³ Para que uma entidade preste serviços socioassistenciais, ela deve estar registrada no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS) e no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) do município onde se encontra.

¹⁴ Os Centros de Convivência e as ILPIs são exemplos de equipamentos socioassistenciais que podem ser geridos tanto pelo poder público quanto por organizações da sociedade civil, mas, considerando o escopo da pesquisa, as próximas seções trarão informações mais detalhadas apenas com relação aos equipamentos geridos exclusivamente pelo setor público.

em que eles são ofertados ou referenciados¹⁵. No total, são 12 serviços prestados em unidades da rede socioassistencial, sendo três no âmbito da PSB, cinco na PSE de média complexidade e quatro na PSE de alta complexidade. Como visto na seção anterior, os detalhes inerentes à organização dos serviços e equipamentos estão expressos nos mecanismos da política de assistência social, sobretudo na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e nas diversas Orientações Técnicas, tomadas como base para estruturar as próximas subseções.

Quadro 2 - Serviços socioassistenciais tipificados e equipamentos de oferta, por níveis de proteção social

Nível de proteção		Serviço	Equipamento socioassistencial
Proteção Social Básica		Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família	CRAS
		Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	CRAS; Centro de Convivência; unidade referenciada na PSB
		Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas	Unidade referenciada na PSB ⁽¹⁾
Proteção Social Especial	Média complexidade	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos	CREAS
		Serviço Especializado em Abordagem Social	CREAS; unidade referenciada na PSE
		Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade	CREAS
		Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias	Centros-Dia; CREAS; unidade referenciada na PSE ⁽¹⁾
		Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	Centros Pop
	Alta complexidade	Serviço de Acolhimento Institucional	Casa-Lar; Abrigo Institucional; Casa de Passagem; ILPIs
		Serviço de Acolhimento em República	República
		Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora	Unidade referenciada na PSE ⁽²⁾
		Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências	Unidade referenciada na PSE

Fonte: Adaptado de CNAS (2009).

Notas: ⁽¹⁾ O Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas e o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias também podem ser ofertados no âmbito residencial das pessoas com deficiência ou idosas (CNAS, 2009).

⁽²⁾ O Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora ocorre nas próprias residências das famílias que realizam o acolhimento de crianças e adolescentes (CNAS, 2009).

¹⁵ De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o referenciamento dos serviços “possibilita a organização e hierarquização da rede socioassistencial no território, cumprindo a diretriz de descentralização da política de assistência social” (CNAS, 2009, p. 12).

3.2.1. *Proteção Social Básica*

De acordo com a PNAS, a PSB objetiva prevenir situações de risco mediante o desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Ainda, destina-se à população em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação ou fragilização de vínculos afetivos, buscando promover o acolhimento, a convivência, a socialização e o protagonismo de famílias e indivíduos, tanto por meio de serviços quanto de benefícios de prestação continuada ou eventuais (CNAS, 2004).

Como mencionado, os principais equipamentos que compõem a PSB são o CRAS, tidos como a porta de entrada para a política de assistência social. Essas unidades ficam situadas prioritariamente em áreas de maior vulnerabilidade social nos municípios, buscando fortalecer a convivência dos indivíduos com a família e a comunidade. Por mapearem o território, os CRAS são responsáveis pela organização e articulação das unidades da rede socioassistencial e de outras políticas públicas, possibilitando o acesso da população a serviços, benefícios e projetos variados sempre que necessário.

Entre os serviços que compõem a PSB, merece destaque o de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, consiste na realização de trabalho social continuado com as famílias, com a finalidade de fortalecer sua função protetiva, prevenir o rompimento de vínculos, garantir seu acesso a direitos e contribuir para a melhoria da sua qualidade de vida (CNAS, 2009). O PAIF é necessariamente ofertado nos CRAS, ou, em alguns casos, por meio de equipes volantes ou unidades itinerantes¹⁶.

A PSB também é composta pelo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), ofertado de maneira complementar ao trabalho social realizado com as famílias e os indivíduos no âmbito do PAIF. As atividades relacionadas a esse serviço ocorrem em grupos e têm caráter preventivo e proativo, com a finalidade de fortalecer as relações familiares e comunitárias. Ainda, buscam propiciar integração e trocas de experiências entre os participantes com a criação de situações desafiadoras, estimulando-os a pensar formas de construção e reconstrução de suas trajetórias individuais e coletivas, na família e no território (CNAS, 2009). O SCFV pode ser ofertado tanto nos CRAS quanto em Centros de Convivência e entidades referenciados.

¹⁶ As equipes volantes ou a instituição de CRAS itinerantes são estratégias de atendimento a “famílias residentes em territórios de baixa densidade demográfica, com espalhamento ou dispersão populacional (áreas rurais, comunidades indígenas, quilombolas, calhas de rios, assentamentos, dentre outros)” (CNAS, 2009, p. 12).

Por fim, a PSB também abarca o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. Seu objetivo é prevenir agravos que possam implicar no rompimento de vínculos familiares e sociais, visando à garantia de direitos, ao desenvolvimento de mecanismos de inclusão social, à equiparação de oportunidades e à potencialização da participação e da autonomia de pessoas com deficiência ou idosas, evitando a ocorrência de situações de risco, exclusão e isolamento (CNAS, 2009). Ademais, é um serviço que busca promover o acesso desse público ao SCFV, bem como a toda a rede socioassistencial e às demais políticas públicas que possuem interface com essa rede, e está referenciado aos CRAS ou à equipe técnica da PSB, coordenada pelo órgão gestor da política de assistência social nos municípios.

3.2.2. Proteção Social Especial

A PSE tem como objetivo ofertar atendimento a famílias e indivíduos em situações de violação de direitos. Para diferenciar os agravos inerentes a cada caso, a PNAS determina que aqueles em que não houve o rompimento de vínculos familiares e comunitários devem ser tratados na PSE de média complexidade, ao passo que aqueles que tiveram vínculos rompidos devem ingressar na PSE de alta complexidade (CNAS, 2004), como detalhado a seguir.

a. Média complexidade

Os principais equipamentos que compõem a PSE de média complexidade são os CREAS, nos quais são atendidas famílias e indivíduos que tiveram direitos violados ou que estão em situação de risco social. Além de orientar e encaminhar os cidadãos para os serviços socioassistenciais e as demais políticas públicas que compõem a rede e o Sistema de Defesa e Garantia de Direitos, os CREAS também fornecem informações, orientação jurídica e apoio familiar. Isso requer uma “maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada e, ou, de acompanhamento sistemático e monitorado” (CNAS, 2004, p. 38).

O Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) é obrigatoriamente prestado nos CREAS e objetiva fornecer apoio e acompanhamento a pessoas que sofreram violação de direitos ou que se encontram em situação de risco. Para tanto, garante atenção voltada à promoção de direitos, à preservação e ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, ressaltando a função protetiva da família. O PAEFI também é

responsável por realizar articulações com os demais serviços e políticas necessários à garantia dos direitos, fornecendo atendimento imediato às necessidades familiares, inclusive de acesso a programas de transferência de renda.

Os CREAS também ofertam o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Esse serviço “tem por finalidade prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente” (CNAS, 2009, p. 34) e deve contribuir para que eles acessem direitos e ressignifiquem valores na vida pessoal e social, assegurando-se a responsabilização pelo ato infracional praticado. O serviço conta, ainda, com a participação da família na elaboração de um Plano Individual de Atendimento (PIA), bem como traça metas a serem atingidas durante o cumprimento da medida.

Finalmente, tem-se o Serviço Especializado em Abordagem Social, também ofertado nos CREAS. Esse serviço diz respeito a um trabalho continuado de abordagem social e busca ativa que visa identificar, nos territórios, a incidência de situações de risco, como trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes e pessoas em situação de rua. Seu objetivo é resolver as necessidades imediatas de famílias e indivíduos mapeados nesse processo, direcionando-as à rede socioassistencial e às demais políticas públicas que têm interface com a assistência social (CNAS, 2009).

Além dos CREAS, compõem o rol de equipamentos públicos socioassistenciais da média complexidade os Centros-Dia, unidades especializadas de atendimento a jovens e adultos com deficiência que dependem de outras pessoas, bem como às famílias desses indivíduos. Nesses espaços, são desenvolvidas atividades que favoreçam a convivência em grupo e o fortalecimento de relações sociais, bem como o cuidado pessoal e o apoio e orientação familiar. Os Centros-Dia ofertam, obrigatoriamente, o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias, que tem a finalidade de promover autonomia, inclusão social e melhoria da qualidade de vida dos indivíduos nessas condições (CNAS, 2009). Além disso, as ações desenvolvidas devem permitir identificar as necessidades de cada um, viabilizando, sempre que for o caso, o acesso a benefícios e programas de transferência de renda e a outras políticas, reduzindo o risco de exclusão social.

Finalmente, a PSE de média complexidade também abrange os Centros Pop, que são unidades de atendimento especializado à população em situação de rua, constituindo-se como espaços de referência para o convívio social e o desenvolvimento de relações de solidariedade, afeto e respeito. Os Centros Pop operam, ainda, como pontos de apoio a esse grupo,

possibilitando que os usuários guardem seus pertences, bem como que realizem higiene pessoal, alimentação e provisão de documentos. Esses equipamentos ofertam, necessariamente, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, realizando atividades voltadas ao desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais ou familiares que favoreçam a construção de projetos de vida (CNAS, 2009). Para tanto, o serviço mapeia as demandas dos indivíduos, fornecendo orientação individual e em grupo e encaminhando-os a outros serviços da rede socioassistencial e de outras políticas públicas, conforme a necessidade.

b. Alta complexidade

A PSE de alta complexidade se concretiza, sobretudo, a partir das unidades de acolhimento de diversos tipos, que executam serviços especializados de acolhimento e proteção a famílias e indivíduos que se encontram em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos. Tais serviços se caracterizam pela oferta de moradia provisória às pessoas nessas condições, até que elas possam regressar ao seu núcleo familiar e comunitário ou sejam encaminhadas para famílias substitutas, no caso de crianças e adolescentes (CNAS, 2004).

O Serviço de Acolhimento Institucional é voltado para famílias e indivíduos com vínculos familiares rompidos ou muito fragilizados, proporcionando a sua proteção integral e assegurando privacidade e respeito a costumes, tradições e diversidade. Sua oferta é feita de maneira personalizada, em pequenos grupos, e conta com a participação coletiva dos acolhidos na definição de regras para o espaço onde se encontram, tendo o intuito de favorecer a convivência familiar e comunitária e de permitir que os indivíduos usufruam dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade. Além disso, tratam-se de unidades com características residenciais, favorecendo a criação de um ambiente acolhedor (CNAS, 2009).

De modo semelhante, o Serviço de Acolhimento em República “oferece proteção, apoio e moradia a grupos de pessoas maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia e autossustentação” (CNAS, 2009, p. 51). Esse serviço se desenvolve a partir de um modelo de autogestão, permitindo que os indivíduos acolhidos adquiram autonomia e independência gradual. Um diferencial desse serviço é o fato de que a definição dos moradores da república é feita de forma participativa entre os residentes e a equipe técnica referenciada, respeitando afinidades e vínculos construídos.

Há, ainda, o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, direcionado a crianças e adolescentes afastados do convívio familiar em virtude de medida de proteção. O acolhimento ocorre em residências de famílias cadastradas no serviço, até que seja possível o retorno à família de origem ou, em última instância, o encaminhamento para adoção. O serviço tem como prerrogativa a capacitação das famílias acolhedoras, bem como o acompanhamento da criança e do adolescente e das suas famílias de origem, buscando reparar os danos relacionados ao rompimento de vínculos (CNAS, 2009).

Por fim, o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências busca promover apoio e proteção a pessoas atingidas por situações de emergência e calamidade pública, disponibilizando alojamentos temporários, atenção e provimentos materiais, de acordo com as necessidades identificadas (CNAS, 2009). Ademais, o serviço busca realizar articulações intersetoriais com outras políticas públicas, visando à redução dos prejuízos e suprimindo as demandas da população afetada.

As características apresentadas a respeito do desenho do SUAS, especialmente no que tange à variedade de serviços e equipamentos existentes, e o próprio arranjo institucional da assistência social estabelecido a partir da CF/88 ressaltam a complexidade envolvida na implementação dessa política. Ainda, o cenário no qual esse novo arranjo se firmou chama atenção para uma maior centralização das decisões sobre a assistência social no governo federal. Enquanto isso, as atribuições sobre a implementação ficaram a cargo dos governos subnacionais, principalmente dos municípios. Nesse sentido, o papel dos mecanismos institucionais se faz ainda mais importante, considerando que contribuem não apenas para uma execução coordenada da política (Arretche; Vazquez; Gomes, 2012; Lotta; Vaz, 2015; Souza, 2017), mas também para assegurar as capacidades necessárias à concretização de seus objetivos (Pires; Gomide, 2014).

Com base nos aprofundamentos propostos neste capítulo, afetos à política de assistência social, as próximas páginas objetivam fazer uma integração entre os aspectos relacionados à implementação da política, em termos de serviços ofertados nos CREAS, e a discussão anterior sobre as capacidades estatais.

4. CAPACIDADES ESTATAIS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: OS CREAS COMO UNIDADES DE ANÁLISE

O presente capítulo se dedica a uma breve análise descritiva das capacidades estatais dos CREAS, em suas dimensões infraestrutural e burocrática. Cabe acentuar que a escolha por esses equipamentos foi motivada pela quantidade relativamente baixa de produção acadêmica sobre eles (em relação aos CRAS). Além disso, tomá-los como unidades de análise também impõe alguns desafios à pesquisa, dentre os quais o fato de que essa escolha implica observar as capacidades estatais a partir de um nível mais específico, o que demanda cautela quanto às generalizações em termos municipais.

Ainda, ao focar nos CREAS, algumas limitações devem ser apontadas. A primeira é que a discussão se restringe a um conjunto de unidades públicas que atuam em um sistema cuja provisão de serviços é mista (entre o poder público e organizações da sociedade civil). Dessa forma, a ênfase recai sobre a capacidade de provisão direta dos serviços, restando a necessidade de avançar com discussões sobre a capacidade de regulação do Estado no que diz respeito à oferta indireta, realizada por entidades.

Outro aspecto mencionado na introdução deste trabalho e que também merece atenção é que o estudo não se propõe a fazer distinções entre os CREAS sob gestão municipal e os CREAS Regionais, sob gestão dos estados. Essa escolha se fundamenta em duas explicações. A primeira é que, como antecipado, a quantidade de CREAS Regionais é significativamente inferior à de CREAS Municipais¹⁷. A segunda, por sua vez, é que as diferentes capacidades requeridas pelos CREAS Regionais demandariam um esforço adicional para compreender com mais profundidade o papel dos estados na implementação da política de assistência social, o que não figura entre os objetivos desta pesquisa, permanecendo como uma oportunidade de agenda futura.

Importante reiterar, ainda, que existe uma grande variedade de serviços que podem ser prestados nos CREAS a famílias e indivíduos em situações de violação de direitos, o que demanda capacidades diversas para uma oferta eficaz. Partindo dessa necessidade, as Orientações Técnicas dos CREAS detalham que sua gestão e funcionamento devem abranger diversos aspectos, como:

¹⁷ Em 2021, de acordo com os dados do Censo SUAS, havia 34 CREAS Regionais em todo o país, sendo 26 na Paraíba, cinco em Minas Gerais, dois no Ceará e um no Tocantins. Cabe mencionar, também, que houve pouca variação na quantidade de CREAS Regionais ao longo dos anos considerados na pesquisa (de 2014 a 2021).

infraestrutura e recursos humanos compatíveis com os serviços ofertados, trabalho em rede, articulação com as demais unidades e serviços da rede socioassistencial, das demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos, além da organização de registros de informação e o desenvolvimento de processos de monitoramento e avaliação das ações realizadas (MDS, 2011, p. 8, grifo nosso).

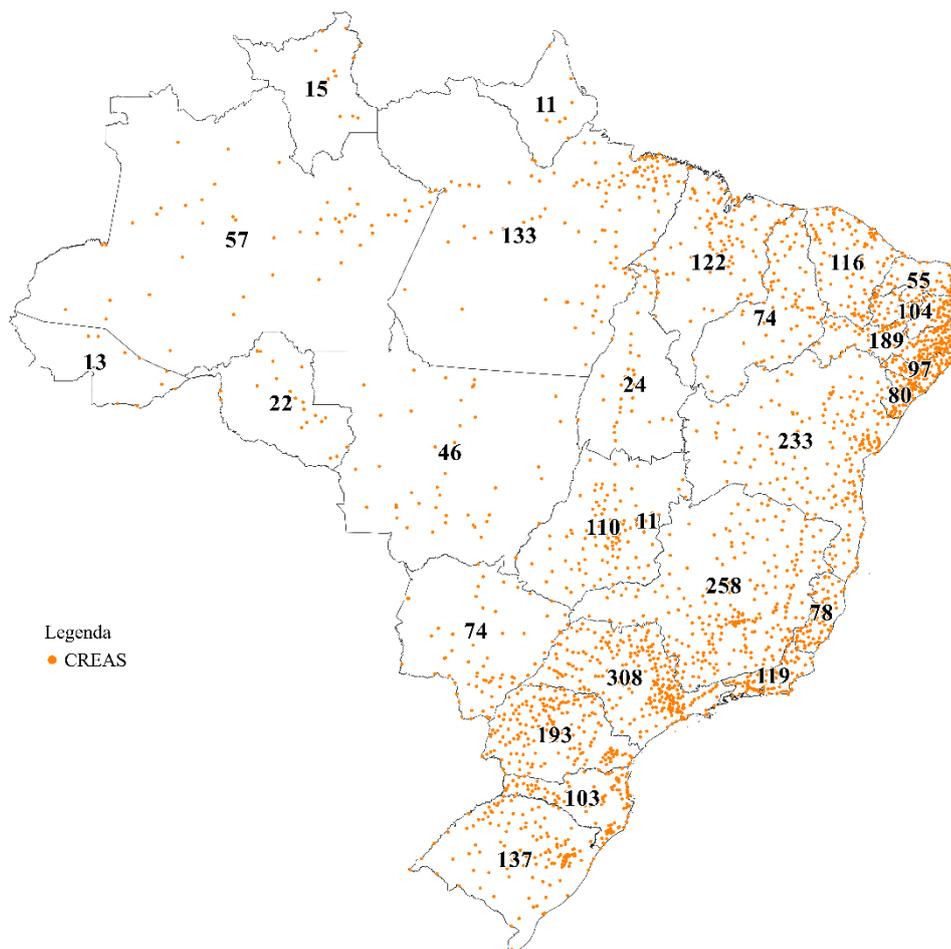
Com base no que foi apresentado nos capítulos anteriores, as seções a seguir propõem uma análise mais aprofundada sobre esses equipamentos. Primeiro, será mapeada a sua distribuição no território brasileiro, a partir da qual serão feitos alguns apontamentos. Em seguida, serão verificadas as características infraestruturais e técnico-administrativas dos CREAS, a partir do que dispõem os mecanismos institucionais sobre as capacidades infraestrutural e burocrática esperadas para a oferta de serviços nessas unidades.

4.1. Distribuição de CREAS pelo território brasileiro

Como tratado no segundo capítulo, as abordagens sobre a capacidade infraestrutural remetem às contribuições de Mann (1986) relacionadas ao poder infraestrutural, que permite ao Estado penetrar na sociedade e implementar suas decisões em todo o território nacional. A Figura 1 fornece um panorama da distribuição dos CREAS nas unidades da federação em 2021, e, a partir dela, nota-se a presença de equipamentos em todos os estados e no Distrito Federal, totalizando 2.782 CREAS, assim distribuídos: 1.070 no Nordeste, 763 no Sudeste, 433 no Sul, 275 no Norte e 241 no Centro-Oeste. A maior presença é constatada em alguns estados das regiões Sudeste e Sul, sobretudo São Paulo, Minas Gerais e Paraná, e da região Nordeste, como Bahia e Pernambuco. Considerando o aspecto populacional, essa distribuição corresponde, em parte, às expectativas, visto que Sudeste e Nordeste são mais populosos, seguidos pelo Sul.

Contudo, é possível perceber, visualmente, que há vastas extensões territoriais sem unidades, as quais resultam da variação da dimensão geográfica dos municípios, mas também da inexistência de CREAS em grande parte deles. Como informado no capítulo anterior, de acordo com os dados do Censo SUAS 2021, os CREAS estão presentes em 2.311 municípios; portanto, mais da metade dos municípios não conta com o principal equipamento público da PSE de média complexidade. No intuito de evitar as consequências dessa ausência, a PNAS coloca a possibilidade de oferta regionalizada de serviços de formas distintas, seja a partir da prestação direta dos estados, via CREAS Regionais; da organização de consórcios intermunicipais; ou da prestação por municípios de maior porte, com cofinanciamento da União e dos estados (CNAS, 2004).

Figura 1 - Distribuição e quantidade de CREAS por unidade da federação (2021)



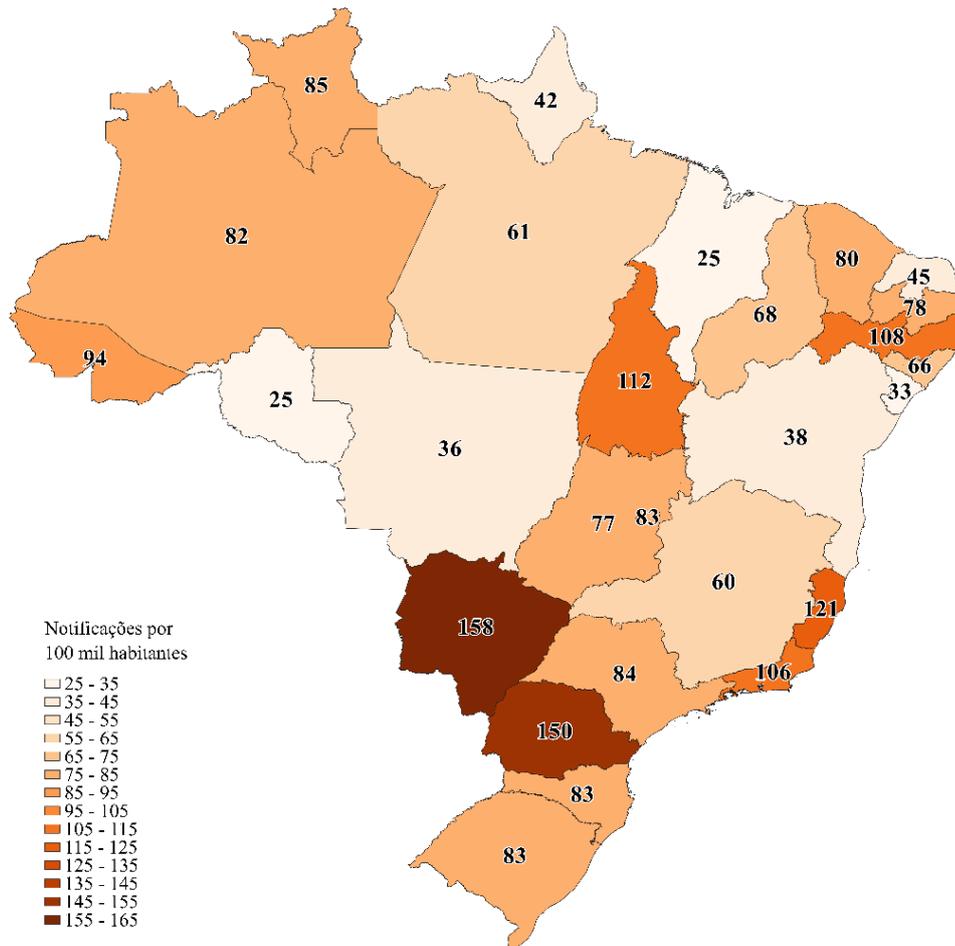
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo SUAS.

Também cabe ressaltar que a disposição dos equipamentos no território brasileiro chama atenção para uma notável presença do Estado na oferta da política de assistência social no Nordeste, uma região historicamente desfavorecida em termos de acesso da população a políticas públicas, inclusive aquelas voltadas à promoção do bem-estar social. Um exemplo recente que evidencia esse retrato foi apresentado por Bezerra et al. (2020), ao demonstrarem que as regiões Norte e Nordeste do país contaram com a mais baixa infraestrutura de saúde durante a pandemia de Covid-19. Contudo, a quantidade relativamente alta de CREAS no Nordeste – ainda que acompanhe, em certa medida, a distribuição populacional no país –, evidencia a possibilidade de que esse número também esteja relacionado a um volume elevado de violações de direitos na região.

A Figura 2 retrata, complementarmente, o número de notificações de violência a cada 100 mil habitantes, por unidade da federação, em 2021, tomado como *proxy* para representar a demanda potencial por atendimento nos CREAS, em virtude de violação de direitos. Os dados

utilizados para a elaboração do mapa são do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), e foram extraídos do Observatório Nacional dos Direitos Humanos (ObservaDH), do governo federal¹⁸. Mais detalhes sobre esses e outros dados mobilizados para as análises feitas nesta seção estão disponíveis na Tabela A1, do Apêndice.

Figura 2 - Número de notificações de violência por 100 mil habitantes, por unidade da federação (2021)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados no IBGE e do ObservaDH.

A distribuição das notificações de violência a cada 100 mil habitantes não acompanha, necessariamente, a disposição dos equipamentos no território. O Nordeste, por exemplo, possui a maior quantidade de equipamentos e concentra o maior número de notificações. Por outro

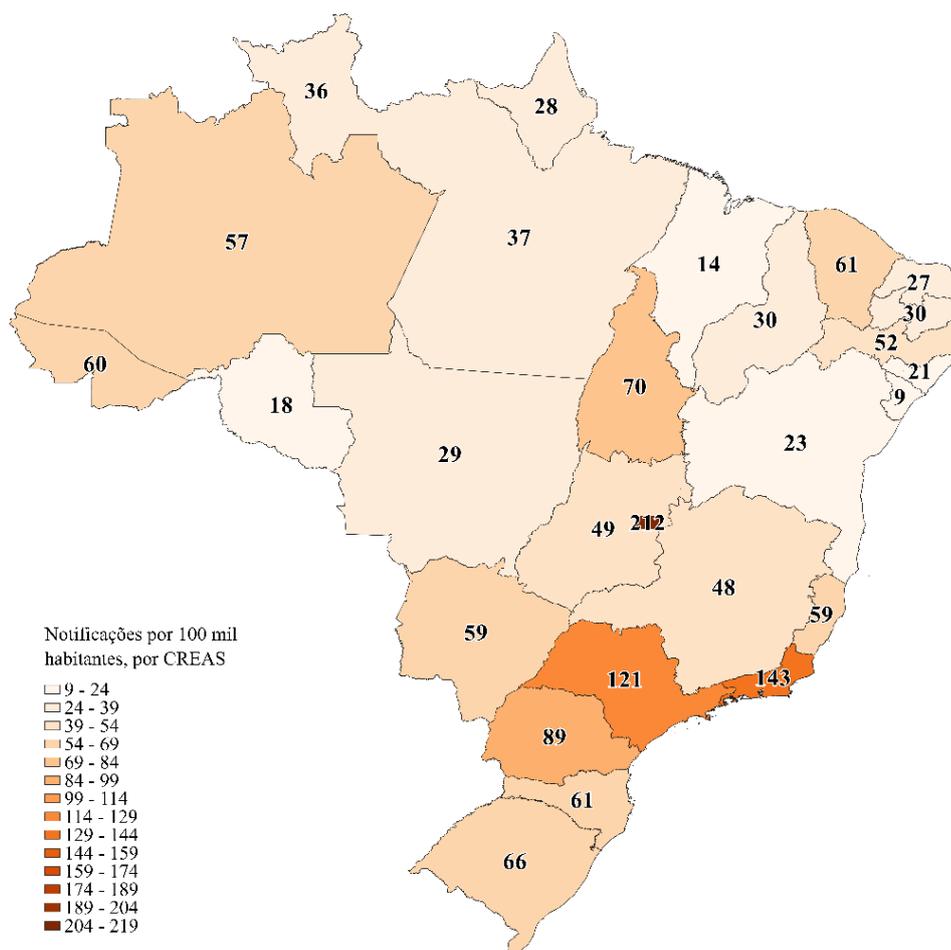
¹⁸ O ObservaDH é uma ferramenta que reporta uma série de dados sobre direitos humanos no Brasil, e um deles diz respeito às notificações de violência contra crianças e adolescentes, idosos, pessoas em situação de rua, pessoas com deficiência e Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Transgêneros, Queers, Intersexos, Assexuais e outras identidades e orientações (LGBTQIA+). Assim, esses dados foram utilizados com o intuito de representar ao menos uma parcela das situações de violação de direitos sofridas por esse público que, diga-se, são atendidas no âmbito dos CREAS. Disponível em:

<<https://experience.arcgis.com/experience/6a0303b2817f482ab550dd024019f6f5/>>. Acesso em: 16 maio 2024.

lado, o Norte é a segunda região com mais notificações, embora tenha poucos equipamentos em relação às demais, excetuando-se o Centro-Oeste. Em termos estaduais, nota-se um grande volume de notificações no Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e Tocantins, embora não possuam tantos CREAS quanto outros estados. Por sua vez, Paraná, Pernambuco e Rio de Janeiro têm um número alto de notificações, mas também contam com muitos equipamentos.

A Figura 3 fornece uma projeção em que a demanda potencial está igualmente distribuída entre os CREAS dentro de cada unidade da federação, evidenciando que haveria uma sobrecarga excessiva de atendimento nos equipamentos do Distrito Federal, além do Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná. Destaca-se que a NOB-RH/SUAS e as Orientações Técnicas dos CREAS definem a capacidade de atendimento de cada equipamento, que pode ser de 50 ou 80 famílias e/ou indivíduos, conforme o porte municipal, o que deve ser considerado em análises cujos dados possibilitem esse nível de detalhamento.

Figura 3 - Projeção da média de notificações de violência por 100 mil habitantes, por CREAS e unidade da federação



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE, do Censo SUAS e do ObservaDH.

Os achados mostram que o fato de haver uma penetração do Estado em todo o território – nos termos de Mann (1986) – por meio da distribuição dos CREAS não necessariamente reflete a demanda potencial pelos serviços ofertados. Também é preciso considerar que essa distribuição não alcança todos os municípios da mesma forma, restando verificar se eles estão cobertos por outras estratégias de oferta da PSE de média complexidade (e.g., consórcios intermunicipais).

4.2. Capacidade infraestrutural dos CREAS: características recomendadas e existentes das estruturas físicas

A definição de capacidade infraestrutural adotada nesta pesquisa diz respeito não apenas à ampliação das estruturas socioassistenciais no território para implementação da política. Como visto no capítulo 2, trabalhos empíricos têm empreendido esforços para compreender como os aspectos inerentes à estrutura física dos equipamentos públicos se relacionam com a implementação de políticas públicas. Nesse sentido, a operacionalização da capacidade infraestrutural neste trabalho também contempla as características da infraestrutura dos CREAS – relacionadas à estrutura física dos imóveis, bens e recursos disponíveis e acessibilidade –, de maneira complementar à proposta de Mann (1986). O capítulo anterior chamou atenção para o fato de que a assistência social conta com diversos mecanismos institucionais, dentre os quais alguns que reportam os parâmetros de oferta de serviços, inclusive em termos de infraestrutura. Assim, parte-se da suposição de que se existem mecanismos que orientam como deve ser a infraestrutura dos CREAS, ela possivelmente tem efeitos sobre os serviços.

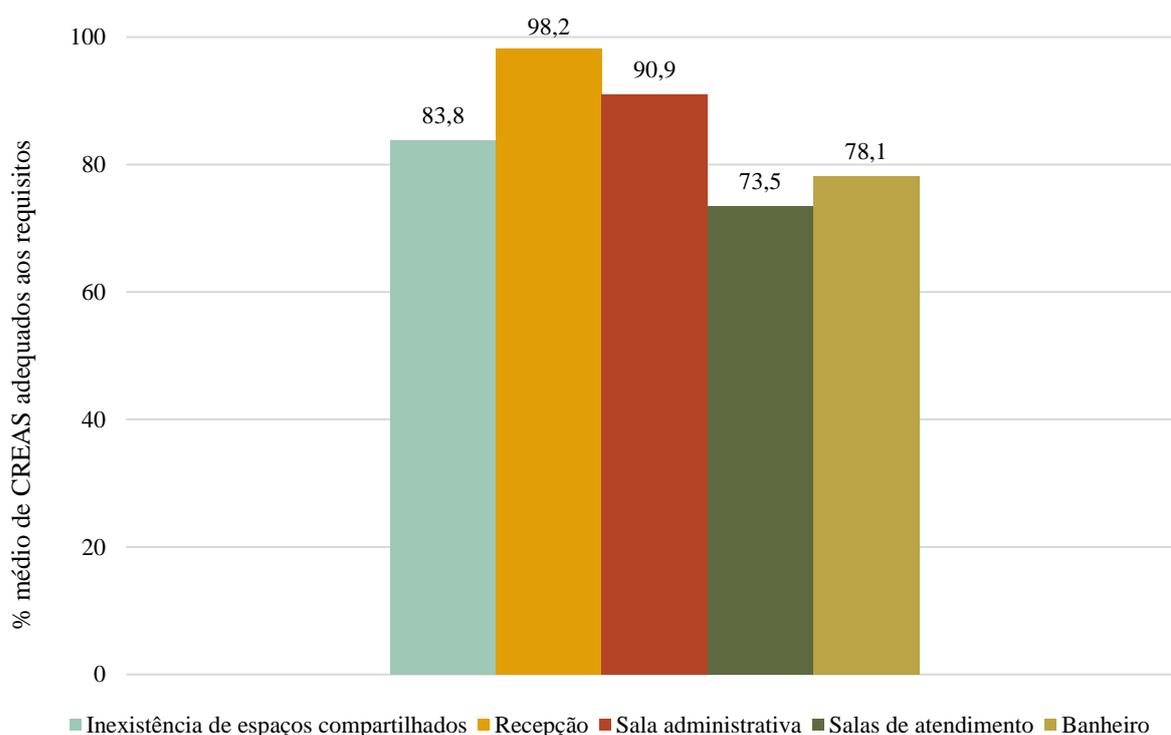
As características que devem estar presentes nos CREAS são balizadas, principalmente, pelas Orientações Técnicas, publicadas em 2011. Esse documento se dedica, em parte, a definir como deve ser a organização do espaço físico dos equipamentos, “de forma a favorecer a acolhida, a expressão e o diálogo entre equipe e usuários, bem como garantir atendimento em condições de privacidade, sigilo e dignidade” (MDS, 2011, p. 86). Nessa direção, as orientações definem que “é importante que o CREAS seja implantado em imóvel exclusivo”, e que “o compartilhamento do imóvel será permitido desde que se assegure ao CREAS placa de identificação e espaços exclusivos para a realização de suas atividades” (MDS, 2011, p. 83).

As orientações ainda informam os espaços essenciais que devem existir nas unidades, sendo: recepção; salas específicas para uso da coordenação, equipe técnica ou administração; salas de atendimento individual, familiar ou em grupo, em quantitativo condizente com os

serviços ofertados e a capacidade de atendimento¹⁹; ao menos dois banheiros coletivos com acessibilidade; e copa/cozinha (MDS, 2011). Os CREAS podem contar, ainda, com outras estruturas (e.g., almoxarifado, espaço para atividades de convívio), conforme necessário.

A Figura 4 retrata a adequação dos CREAS às Orientações Técnicas no que diz respeito à inexistência de espaços compartilhados, bem como à existência de espaços essenciais que devem estar presentes nas unidades²⁰. Para tanto, foram considerados os dados do Censo SUAS que indicam essas características, referentes ao período de 2014 a 2021. A partir deles, verificou-se o percentual de CREAS em cada ano que atendiam aos requisitos das orientações. Tendo em vista que as variações percentuais de um ano para outro foram pequenas, foi feita a média percentual do período para cada uma das características observadas²¹.

Figura 4 - Percentual médio de CREAS com estrutura física do imóvel adequada às Orientações Técnicas (2014 a 2021)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo SUAS.

Nota: Para elaboração do gráfico, foram considerados os mínimos recomendados de salas de atendimento por porte municipal, bem como o mínimo de dois banheiros para todos os casos. A análise não considerou se os banheiros atendem ao requisito de acessibilidade, pois os dados para cada CREAS não informam quantos dos banheiros existentes são adaptados ou não.

¹⁹ As orientações recomendam que os CREAS de municípios pequenos e médios possuam ao menos três salas de atendimento, e de municípios grandes, metrópoles e do Distrito Federal, ao menos quatro (MDS, 2011).

²⁰ Para manter relação com as análises que serão empreendidas no capítulo 6, esta seção não verificará a adequação dos CREAS em termos de existência de copa/cozinha.

²¹ A estratégia de análise dos dados a partir do percentual médio dos valores de 2014 a 2021 foi adotada para todos os gráficos elaborados nesta seção e na próxima (à exceção da Figura 6).

O gráfico anterior mostra que, durante o período observado, em média, 83,8% dos CREAS não compartilham espaços com outros tipos de unidade. Ainda, os altos percentuais médios de equipamentos que possuem recepção (98,2%) e sala administrativa (90,9%) podem estar associados à importância desses espaços, tanto para a acolhida inicial de famílias e indivíduos em situações de violação de direitos, quanto de gestão das atividades e rotinas relacionadas aos CREAS. Por sua vez, as médias de 73,5% de unidades que atendem aos requisitos mínimos de salas de atendimento e de 78,1% que possuem o quantitativo mínimo de banheiros mostram uma maior dificuldade de adequação às Orientações Técnicas. Acredita-se que isso decorra das quantidades definidas (três salas de atendimento para municípios pequenos e médios e quatro para grandes, metrópoles e o Distrito Federal; e dois banheiros em ambos os casos). Possíveis saídas para promover a adequação dos CREAS nesse sentido seriam a realização de obras para alterar os espaços ou a mudança de imóvel. Todavia, ambos os casos implicam a existência de recursos financeiros para tal, o que não é a realidade de muitos municípios (Abrucio; Franzese; Sano, 2010; Cavalcante, 2014). Mais ainda, a mudança de endereço não é recomendada pelas orientações, visto que,

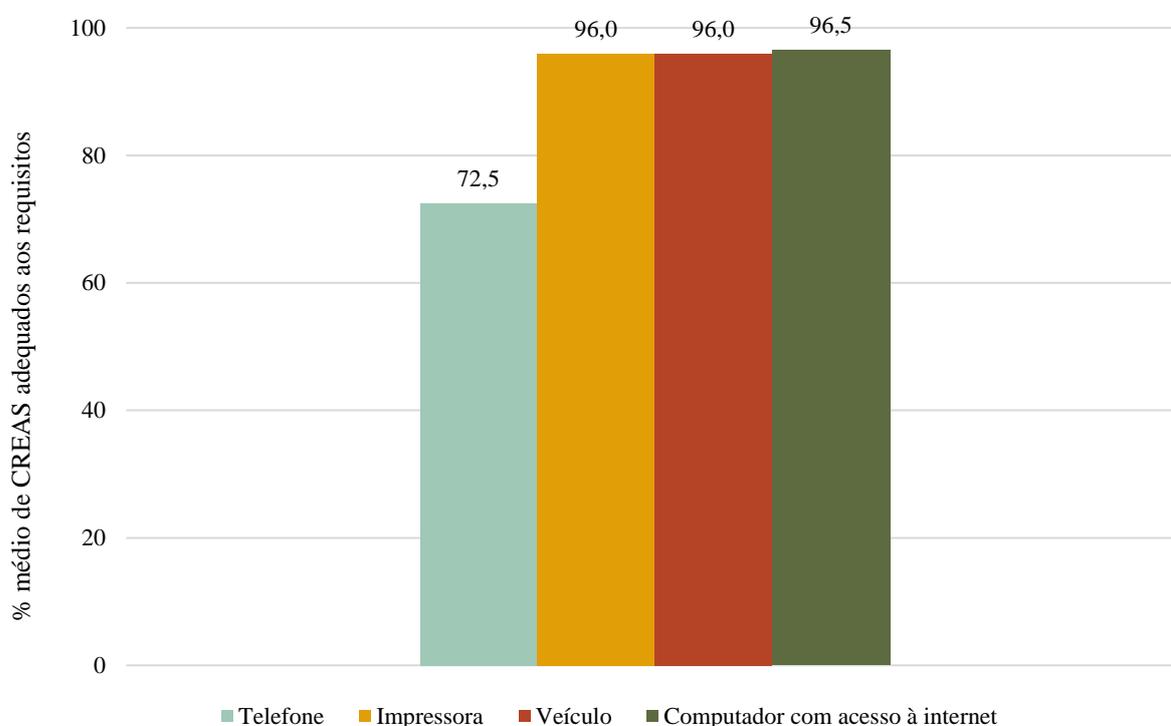
[a]o fixar-se em determinado local, o CREAS torna-se referência para as famílias e os indivíduos do seu território de abrangência. Assim, mudanças de local de funcionamento da Unidade podem acarretar em dificuldades de acesso por parte dos usuários atendidos e até mesmo em descontinuidade do atendimento, principalmente se a unidade for deslocada para um local distante (MDS, 2011, p. 83).

De modo geral, contudo, considera-se que parte significativa dos CREAS parece ter adotado estratégias de adequação às orientações. Uma análise pormenorizada dos dados referentes às características da estrutura física dos imóveis dos CREAS (i.e., inexistência de espaços compartilhados; existência de recepção, sala administrativa, salas de atendimento e banheiro) revelou que as medianas foram constantes entre 2014 e 2021. Esse achado, atrelado às pequenas variações percentuais ao longo dos anos, pode indicar que boa parte dos equipamentos já são criados obedecendo a esses requisitos, evitando a necessidade de alterações incrementais com o passar do tempo.

As Orientações Técnicas também determinam quais são os bens e recursos essenciais aos CREAS, além daqueles desejáveis, no intuito de qualificar as ações que promovem. No caso dos essenciais, tem-se: mobiliário, computadores, impressoras e telefones; acesso à internet; material de expediente para a realização de atividades individuais e coletivas (e.g., pedagógicos, culturais, esportivos); veículo para utilização pela equipe; arquivos, armários ou outros itens que possibilitem a guarda de documentos de maneira segura e sigilosa; e bancos de dados necessários à execução dos serviços (MDS, 2011). Importa destacar a centralidade que

as orientações dão à existência de telefones e computadores com acesso à internet, visto que são instrumentos que favorecem a agilidade e a integração dos processos de trabalho. Ainda, destacam a relevância dos veículos, que podem ser usados para realização de visitas domiciliares, acompanhamento de famílias e indivíduos em áreas afastadas do território, participação em reuniões e encontros da rede socioassistencial e atividades relacionadas ao Serviço Especializado em Abordagem Social. A Figura 5 mostra o percentual médio de CREAS que contam com alguns dos bens e recursos essenciais, entre 2014 e 2021, conforme a disponibilidade de dados do Censo SUAS.

Figura 5 - Percentual médio de CREAS que possuem bens e recursos definidos como essenciais pelas Orientações Técnicas (2014 a 2021)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo SUAS.

Com relação aos bens e recursos essenciais disponíveis aos CREAS, chama atenção a média de 72,5% para telefones, indicando que, ao contrário dos demais itens (impressora, veículo e computador com acesso à internet), muitas unidades não dispõem desse bem. Isso pode ser prejudicial na medida em que telefones são considerados, pelas Orientações Técnicas, relevantes para garantir celeridade e integração do trabalho no âmbito da política de assistência social. A mediana relacionada à existência de telefone foi constante ao longo do tempo, assim como para a existência de impressora e veículo. Para computador com acesso à internet, o

cálculo da mediana considerou o total desse recurso disponível para uso nos equipamentos com o passar dos anos, indicando que houve uma melhora a partir de 2017, com pelo menos metade dos CREAS contendo, no mínimo, três computadores com acesso à internet, diferente do período anterior (pelo menos metade com, no mínimo, dois computadores com acesso à internet). Possivelmente, o uso da internet como instrumento de comunicação cada vez mais imprescindível nos últimos anos tem contribuído para a mudança desse cenário.

As orientações ainda afirmam a necessidade de que os espaços dos CREAS estejam “adaptados para atendimento a usuários nos diferentes ciclos de vida”, bem como que ofereçam “acessibilidade às pessoas com mobilidade reduzida, a exemplo de pessoas com deficiência, idosos e gestantes” (MDS, 2011, p. 86). Para tanto, os equipamentos devem contar com “espaços com acessibilidade que permitam a circulação com segurança, além de mobiliários e materiais próprios e específicos para promover o atendimento, considerando as particularidades e necessidades dos usuários” (MDS, 2011, p. 86).

Nesse sentido, uma análise dos dados de 2014 a 2021 indicou que, em média, 41,8% dos CREAS possuem acessibilidade total e que, em média, 10,8% possuem acessibilidade parcial²². As medianas dessas características foram constantes durante os anos considerados, revelando que ao menos metade dos equipamentos não possuía acessibilidade total. Do mesmo modo, ao menos metade das unidades não possuía acessibilidade parcial. A adequação dos CREAS às orientações parece ser algo mais complexo de alcançar no que diz respeito à adaptação dos espaços. Uma possível explicação para isso seria a instalação dos equipamentos em imóveis anteriormente utilizados para outros fins, e não especificamente para a oferta de serviços socioassistenciais, reduzindo os custos da administração pública de construção de novos espaços. Além disso, semelhante ao que ocorre em relação a algumas características da estrutura física dos imóveis dos CREAS, a realização de obras para assegurar a acessibilidade demandaria a existência de recursos financeiros disponíveis aos municípios para tal.

Nota-se que os aspectos gerais e específicos sobre a infraestrutura dos CREAS mostram que as Orientações Técnicas operam no sentido de induzir à formação de capacidade infraestrutural em relação à maior parte das características analisadas, fomentando um padrão mínimo de organização dos espaços. Nessa mesma linha, cabe identificar, também, como a capacidade burocrática desses equipamentos se manifesta, a partir do que as normas da política de assistência social determinam.

²² Acessibilidade total compreende o acesso principal ao CREAS adaptado com rampa, rota acessível aos espaços internos, inclusive ao banheiro, e banheiro adaptado, enquanto acessibilidade parcial compreende apenas rota acessível aos espaços internos, inclusive ao banheiro.

4.3. Capacidade burocrática dos CREAS: características técnico-administrativas recomendadas e existentes da burocracia

Para analisar a capacidade burocrática nos CREAS, o trabalho se alicerça no aporte de Evans (1995), relacionado à importância de burocracias profissionais para promoção de políticas públicas, bem como nas contribuições de Pires e Gomide (2018), as quais informam que os resultados das políticas dependem dos atores envolvidos nos seus arranjos institucionais. Nesse caso, a ênfase recairá apenas sobre a habilidade técnico-administrativa da burocracia, tendo em vista a dificuldade de se produzir dados para examinar eventuais parcerias entre Estado e sociedade, ou a habilidade político-relacional, e sua inexistência nas bases disponíveis.

Os dados do Censo SUAS permitem identificar um aumento na burocracia dos CREAS em todo o Brasil, entre 2014 e 2021, como mostrado na Figura 6. Todavia, a mediana do total de profissionais durante esse período permaneceu constante, com pelo menos metade dos equipamentos contendo sete profissionais ou mais. Isso evidencia que o aumento no número de profissionais está mais relacionado à tendência de ampliação da quantidade de CREAS que a incrementos nas equipes já existentes. Apesar disso, a criação de equipamentos contribui para institucionalizar a política no nível local, por meio de um corpo técnico especializado.

Figura 6 - Quantidade de profissionais nos CREAS (2014 a 2021)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo SUAS.

Assim como no caso da infraestrutura, os mecanismos institucionais da política de assistência social também elencam as características e os perfis requisitados para que os trabalhadores exerçam suas funções nos CREAS, induzindo à formação de capacidade burocrática nesse sentido. A NOB-RH/SUAS definiu, com base no porte municipal, as equipes de referência de cada nível de proteção social do SUAS. Por sua vez, as Orientações Técnicas dos CREAS detalharam os perfis e as atribuições do corpo burocrático desses equipamentos (e.g., conhecimento de legislações afetas à política de assistência social, da rede de proteção socioassistencial e das demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos do território; coordenação de rotinas administrativas e das relações estabelecidas entre o CREAS e unidades a ele referenciadas). Ambos os normativos também trazem a importância de que a equipe de referência seja constituída considerando os índices locais de situação de risco pessoal e social, por violação de direitos, bem como a capacidade de atendimento prevista para os equipamentos, como apresentado no Quadro 3.

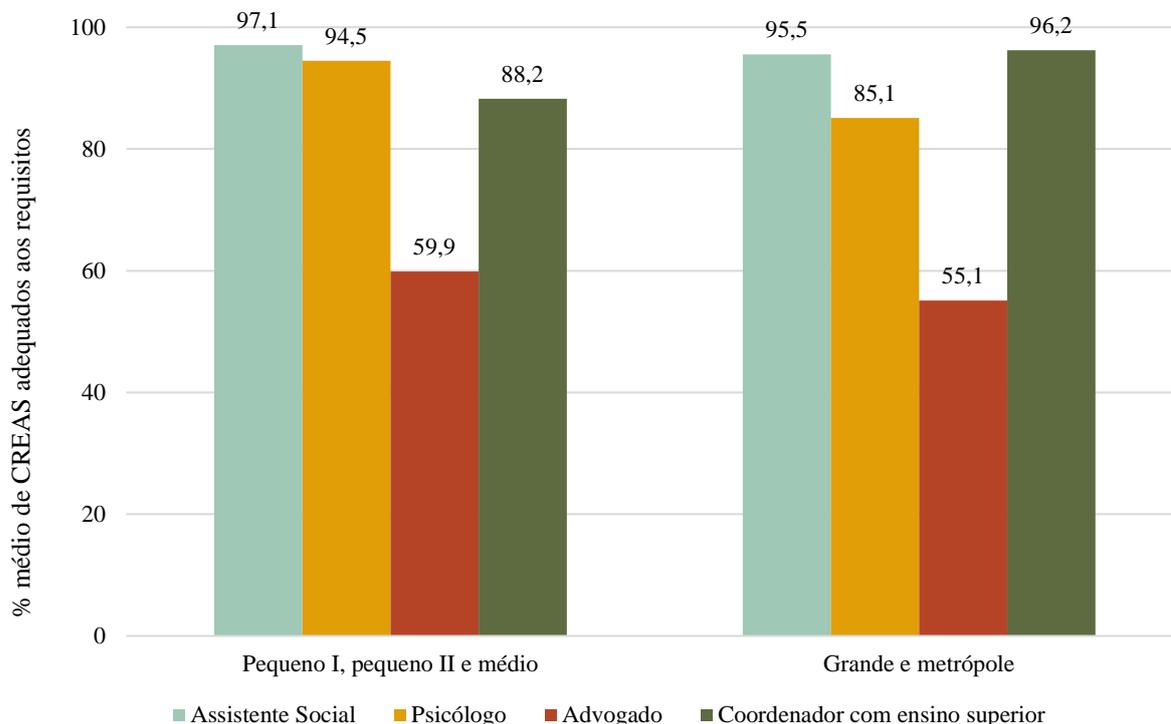
Quadro 3 - Parâmetros para composição das equipes de referência dos CREAS, segundo a NOB-RH/SUAS e as Orientações Técnicas

Porte municipal	Capacidade de atendimento	Equipe de referência
Pequeno I, pequeno II e médio	50 casos (famílias e/ou indivíduos)	- 1 coordenador; - 1 assistente social; - 1 psicólogo; - 1 advogado; - 2 profissionais de nível superior ou médio; - 1 auxiliar administrativo.
Grande e metrópole	80 casos (famílias e/ou indivíduos)	- 1 coordenador; - 2 assistentes sociais; - 2 psicólogos; - 1 advogado; - 4 profissionais de nível superior ou médio; - 2 auxiliares administrativos.

Fonte: Adaptado de MDS (2006, 2011).

A partir desses parâmetros, a Figura 7 retrata o percentual médio de CREAS que atendem às quantidades mínimas de coordenadores, assistentes sociais, psicólogos e advogados, entre 2014 e 2021, considerando que abrangem conhecimentos, habilidades e funções específicas e necessárias à oferta dos serviços e à gestão dos equipamentos. Os demais profissionais que compõem as equipes de referência não foram considerados, assegurando maior objetividade da análise em termos de especializações requeridas à prestação de serviços.

Figura 7 - Percentual médio de CREAS que cumpriram a quantidade mínima de profissionais por especialidade/função, por porte municipal (2014 a 2021)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo SUAS.

Nota: As Orientações Técnicas informam que é desejável que o coordenador possua ensino superior. Os dados de 2014 a 2021 revelaram que são poucos os CREAS cujos coordenadores não têm esse nível de ensino, variando entre 113 (em 2018) e 143 (em 2014 e 2016). Portanto, esses casos não foram considerados.

O gráfico anterior mostra um percentual médio elevado de CREAS que cumpriram a quantidade mínima de assistentes sociais necessários à oferta de serviços, tanto nos municípios de porte pequeno I, pequeno II e médio (97,1%), quanto nos municípios grandes e nas metrópoles (95,5%). Por outro lado, para adequação ao mínimo de psicólogos, chama atenção a diferença de 9,4 pontos percentuais entre as médias de CREAS de municípios pequenos e médios, de um lado, e grandes e metrópoles, de outro. Ainda, a adequação média de 88,2% dos CREAS de municípios pequenos e médios à existência de coordenador (no caso, com nível superior), em comparação com a média de 96,2% dos municípios grandes e metrópoles, indica uma possível dificuldade de municípios menores em absorver profissionais para a realização de tarefas de gestão das unidades. Destacam-se, sobretudo, os achados para advogados: nos dois grupos de municípios, pouco mais da metade dos CREAS possui o mínimo de um profissional com formação em direito, mostrando que muitos equipamentos estão em desconformidade com os normativos nesse quesito. As medianas encontradas para todas as especializações se mantiveram constantes de 2014 a 2021, com pelo menos metade dos CREAS contendo dois ou

mais assistentes sociais e ao menos um profissional das demais especialidades/funções (psicólogo, advogado e coordenador com ensino superior).

Os achados específicos sobre advogados vão na direção do que Sátyro e Cunha (2019) encontraram ao mapear a percepção de técnicos e gestores municipais sobre os problemas identificados na implementação da assistência social. Segundo as autoras, “a maior parte dos municípios tinha muitos obstáculos para recrutar profissionais para a assistência social, seja pela inexistência deles ou pelos *salários pouco atrativos*” (Sátyro; Cunha, 2019, p. 414, grifo nosso). Em carreiras jurídicas, é comum que os salários sejam elevados quando comparados à remuneração paga por serviços prestados nos CREAS, de modo que profissionais com formação em direito possivelmente busquem outras oportunidades de trabalho.

Partindo da NOB-RH/SUAS, as Orientações Técnicas ainda determinam que, em função da natureza do atendimento prestado pelos CREAS, e considerando que são unidades públicas, os vínculos das equipes de trabalho desses equipamentos devem ser efetivos.

Não é recomendável, portanto, que os profissionais que trabalham no CREAS sejam contratados de forma precarizada por meio de contratos temporários, terceirização e outras modalidades que não asseguram direitos trabalhistas e a permanência na Unidade, além de não atenderem os preceitos que regem a Administração Pública (MDS, 2011, p. 95).

O objetivo por trás dessa afirmação é que haja continuidade na oferta dos serviços, fortalecendo o papel dos trabalhadores frente aos usuários e consolidando as equipes como referências no território para promoção de vínculos (MDS, 2011). Todavia, os dados do Censo SUAS para tipos de vínculo dos profissionais dos CREAS mostram que, entre 2014 e 2021, em média 40,6% do total de trabalhadores eram celetistas, e apenas 6,6% eram estatutários. As medianas encontradas para esses vínculos complementam a análise, mantendo-se constantes ao longo do período, com pelo menos metade dos CREAS possuindo no mínimo dois celetistas e pelo menos metade sem nenhum estatutário. Outros tipos de vínculo (e.g., comissionado, temporário, terceirizado) não foram considerados, haja vista as distintas formas como esses dados foram consolidados a partir das respostas aos questionários, impossibilitando uma comparação longitudinal.

Descobertas empíricas dão suporte a esse achado, evidenciando que a preponderância de estatutários nos equipamentos públicos de assistência social não parece ser a realidade de muitos municípios brasileiros. O estudo de Sátyro e Cunha (2019) aponta para o “predomínio de recrutamento por processos seletivos amplos, gerando vínculos celetistas ou temporários e grande rotatividade de trabalhadores em alguns municípios”, e, mais ainda, para o fato de que os concursados “não eram específicos da assistência social, uma vez que os gestores utilizaram

profissionais disponíveis no município” (Sátyro; Campos, 2019, p. 414). Portanto, percebe-se que os mecanismos institucionais não parecem conseguir induzir os municípios a preencherem o quadro de pessoal dos CREAS com concursados, o que provavelmente se relaciona aos custos mais elevados tanto de abertura de editais de concursos públicos quanto da própria mão de obra efetiva capacitada.

As análises gerais empreendidas neste capítulo permitiram identificar como os CREAS se distribuem no território brasileiro, bem como algumas das características dos espaços físicos e da burocracia desses equipamentos. A compreensão em torno dessas características foi guiada pelo que dispõem os mecanismos institucionais da política de assistência social sobre a infraestrutura e a burocracia necessárias à oferta de serviços nos CREAS. Boa parte dos levantamentos realizados apontou que tais mecanismos parecem ter induzido a formação de capacidades para essa oferta ao longo dos anos, embora a adequação a algumas das características requeridas ainda esteja aquém do esperado. Isso pode ser explicado pela própria dificuldade de coordenação entre os entes, sobretudo em função da autonomia municipal no que diz respeito ao direcionamento de recursos financeiros para a melhoria da implementação de políticas públicas, haja vista outras prioridades existentes.

A partir desse aporte descritivo, resta verificar, portanto, se as capacidades infraestrutural e burocrática mostram associações significativas com o nível de serviços prestados. As próximas páginas prosseguem nessa direção, especificando as estratégias metodológicas adotadas para tal verificação.

5. HIPÓTESES E ABORDAGEM METODOLÓGICA

A partir das exposições feitas nos capítulos anteriores a respeito do arranjo da política de assistência social no Brasil no pós-1988 e do desenho do SUAS, bem como das teorias e dos conceitos sobre capacidades estatais, e tomando como objeto de análise os CREAS de todo o país, foram elaboradas duas hipóteses, detalhadas na seção que segue. A segunda seção informa a origem e as características dos dados selecionados para compor a pesquisa, possibilitando a construção das variáveis do trabalho. Por fim, a última seção detalha os modelos de regressão utilizados para examinar as hipóteses, os quais serão discutidos no próximo capítulo.

5.1. Hipóteses

A primeira hipótese da pesquisa concentra-se na dimensão infraestrutural das capacidades estatais e assume a redação a seguir.

H1: Quanto maior a capacidade infraestrutural, maior o nível de serviços ofertados nos CREAS.

Conforme informado nos capítulos anteriores, a criação de mecanismos institucionais que determinam como os CREAS devem ser organizados possibilita explorar essa dimensão das capacidades mais de perto, indo além da proposta de Mann (1986) ao pressupor a importância das características da estrutura física dos equipamentos para o nível de serviços ofertados.

Para verificação de H1, foram selecionadas 12 variáveis relacionadas à infraestrutura dos CREAS (detalhadas adiante), agregadas em três grupos: i) estrutura física dos imóveis dos CREAS; ii) bens e recursos disponíveis; e iii) acessibilidade.

A segunda hipótese relaciona-se à dimensão burocrática das capacidades estatais e possui a redação que segue.

H2: Quanto maior a capacidade burocrática, maior o nível de serviços ofertados nos CREAS.

H2 tem como fundamento as disposições de Evans (1995) e de Pires e Gomide (2018) sobre a existência de uma burocracia profissional dotada das habilidades necessárias à implementação de políticas públicas. Destaca-se, mais uma vez, que a pesquisa não se debruçará sobre as habilidades político-relacionais da burocracia, visto que o desenho do trabalho se valeu de dados silentes sobre esses aspectos.

Semelhante à hipótese anterior, para verificar H2, foram selecionadas sete variáveis que reportam atributos da burocracia dos CREAS, as quais foram subdivididas em três grupos: i) formação acadêmica dos trabalhadores; ii) tipo de vínculo dos trabalhadores; e iii) total de profissionais.

Estudo empírico que levanta hipótese semelhante às duas propostas por esta pesquisa foi desenvolvido por Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020). Utilizando o Censo SUAS como fonte de dados, os autores empreendem análise para verificar a associação entre capacidades institucionais, observadas a partir de variáveis relacionadas tanto à infraestrutura quanto à burocracia dos CRAS, e os serviços ofertados nesses equipamentos. Ainda que os métodos utilizados tenham sido diferentes daqueles mobilizados neste trabalho, Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020) encontram uma associação positiva entre capacidades e implementação da política de assistência social na proteção básica, embora ela seja fraca.

5.2. Dados

As análises compreendem os CREAS de todo o Brasil. Esse escopo torna-se viável pela disponibilidade de uma série de dados secundários extraídos do Censo SUAS, que possibilitam obter informações acerca das capacidades existentes nesses equipamentos e dos serviços ofertados. O Censo SUAS tem a finalidade de coletar dados sobre serviços, programas e projetos socioassistenciais, e envolve um processo de monitoramento anual da política de assistência social via formulário eletrônico, fornecendo insumos para o aperfeiçoamento da gestão do SUAS e da qualidade dos serviços prestados à população.

Para esta pesquisa, foram utilizadas as bases de dados do Censo SUAS relativas às respostas obtidas com a aplicação de questionários específicos para os CREAS, preenchidos pelos coordenadores das unidades junto às equipes técnicas, nos casos dos CREAS Municipais²³, ou pelo órgão estadual gestor da política de assistência social, nos casos dos

²³ Sátyro e Cunha (2019) identificam que uma das dificuldades enfrentadas pela burocracia local na implementação da política de assistência social é o preenchimento dos diversos sistemas de informação do SUAS, apontando que, muitas vezes, o gestor designa uma pessoa específica para realizar essa tarefa.

CREAS Regionais. Esse preenchimento ocorre anualmente, geralmente durante os meses de outubro e novembro.

Importante mencionar que o autopreenchimento dos questionários pode implicar a ocorrência de erros de medição (e conseqüente viés de atenuação²⁴ nas estimativas de regressão), ainda que passem pelo crivo da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), que realiza, sobretudo, o cruzamento das respostas obtidas com outras bases de dados da política de assistência social. Os questionários dos CREAS são subdivididos em blocos temáticos, incluindo blocos sobre estrutura física e gestão de pessoas, a partir dos quais foram identificados os dados necessários à construção das variáveis explicativas.

Para operacionalização da variável explicada, foram utilizadas as bases de dados do ID-CREAS, composto por três dimensões: i) Estrutura Física, que agrega informações relacionadas à estrutura física e material das unidades; ii) Recursos Humanos, que retrata as características qualitativas e quantitativas das equipes de referência; e iii) Serviços, que traz informações relacionadas ao escopo das atividades e serviços ofertados nos equipamentos. Os componentes dessas dimensões são extraídos das respostas a certas perguntas dos questionários dos CREAS, e cada dimensão recebe uma nota de 1 a 5, com 5 representando o nível que mais se aproxima dos padrões desejáveis de oferta dos serviços. Ainda, parâmetros de avaliação desses níveis são definidos conforme o porte do município onde o CREAS está situado²⁵. O ID-CREAS é o resultado da média aritmética simples das notas nas três dimensões. Os Quadros A1, A2 e A3, no Anexo, detalham os componentes das dimensões, por nível avaliado e porte municipal.

Destaca-se, também, que as dimensões Infraestrutura e Recursos Humanos balizaram a seleção dos dados usados para criar as variáveis explicativas. A partir dos componentes considerados no ID-CREAS sobre a infraestrutura (e.g., quantidade de salas de atendimento; existência de veículos; quantidade de computadores com acesso à internet) e a burocracia (e.g., quantidades de assistentes sociais, psicólogos, advogados e coordenadores com nível superior; quantidade de vínculos estatutários e celetistas) dos CREAS, foram identificadas as variáveis presentes nos questionários que se relacionam a essas características. Após a identificação, os dados referentes a essas variáveis foram tratados para que elas se comportassem como *dummies* ou discretas, possibilitando a aplicação adequada das técnicas de análise estatística propostas.

²⁴ Viés de atenuação ocorre quando variáveis explicativas são mensuradas com erros não sistemáticos; no contexto de análises de regressão, a implicação é a subestimação da magnitude dos coeficientes (Bailey, 2014).

²⁵ Os componentes das dimensões do ID-CREAS variam conforme o porte dos municípios onde cada equipamento se situa, estando agrupados, de um lado, entre pequenos e médios, e, de outro, entre grandes e metrópoles. Os CREAS Regionais foram incluídos no segundo grupo, assim como os do Distrito Federal.

A variável explicada corresponde à dimensão Serviços do ID-CREAS, que aponta a direção para o aprimoramento da qualidade dos serviços ofertados nos CREAS (Nunes; Clemente, 2015). Embora o objetivo do indicador seja representar a qualidade dos serviços, a maior parte dos componentes do ID-CREAS Serviços diz respeito ao cumprimento de determinadas atividades relacionadas aos serviços ofertados nos CREAS (e.g., realização de atendimentos psicossociais individuais e em grupo, visitas domiciliares e elaboração de relatórios), bem como à oferta de serviços para além do PAEFI, que é obrigatoriamente prestado nos CREAS (ao contrário dos demais serviços). Por esse motivo, optou-se por descrever a variável explicada como um indicador de nível de serviços com base nos padrões desejáveis, traduzido pela escala de 1 a 5, e não de qualidade do serviço.

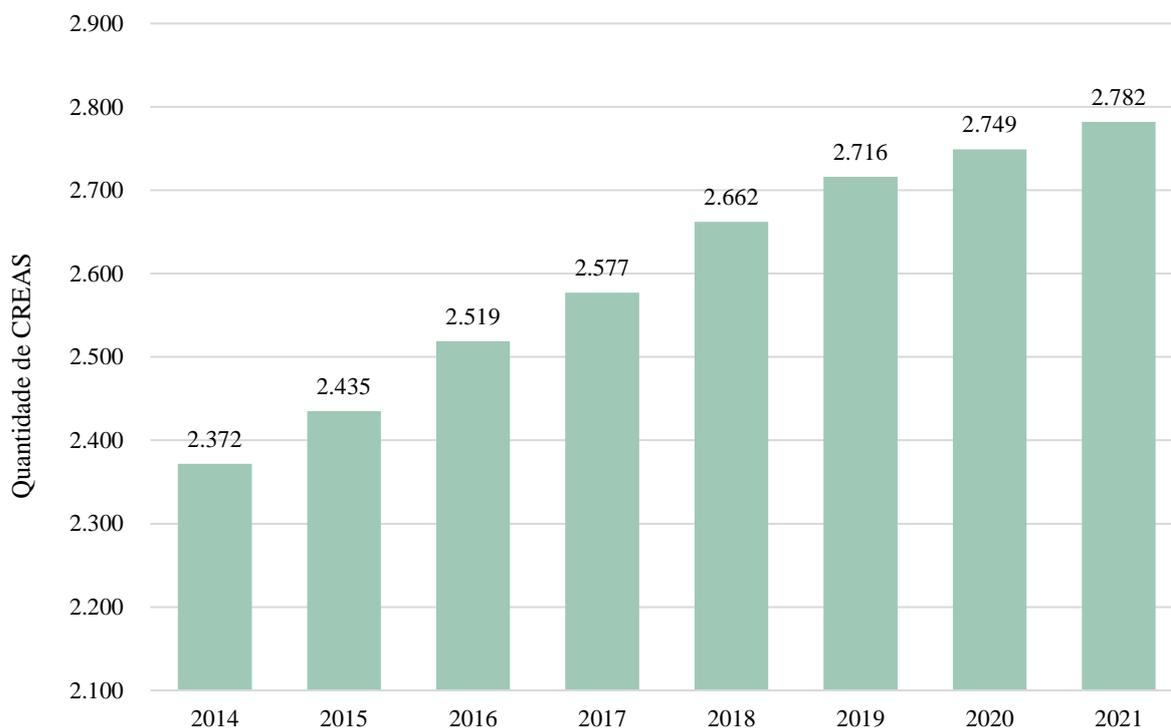
Cabe ressaltar que um dos componentes do ID-CREAS Serviços diz respeito à existência de assistentes sociais e psicólogos (no nível 5) ou inexistência desses profissionais (no nível 1). Já no ID-CREAS Recursos Humanos, um dos componentes mobilizados retrata o total de assistentes sociais e psicólogos em todos os níveis. Embora se tratem de informações afins carregadas por ambas as variáveis (explicativas e explicada), representam aspectos distintos sobre os profissionais (existência ou não *versus* quantidade), amparando sua manutenção como variável explicativa nos modelos estimados²⁶.

O recorte temporal da pesquisa abrange os anos de 2014 a 2021. Apesar de existirem dados disponíveis no Censo SUAS para os CREAS desde 2009, o período selecionado é aquele em que os questionários tiveram menos variações, possibilitando a realização de comparações longitudinais²⁷. Além disso, os dados referentes ao ID-CREAS se encontram disponíveis na página institucional do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) apenas a partir de 2014, sendo este um fator que concorre para a utilização de 2014 como ano inicial.

Ao considerar os CREAS de todo o Brasil durante os oito anos selecionados, foram contabilizadas 20.812 combinações unidade-ano (i.e., CREAS-ano). O processo de tratamento dos dados demonstrou a necessidade de remoção de duas observações em 2018 e sete em 2019, uma vez que lhes faltavam dados. A Figura 8 informa o total de equipamentos contabilizados por ano, mostrando um aumento gradual na quantidade de CREAS.

²⁶ Apesar das diferenças salientadas entre as variáveis, cabe reconhecer que isso não elimina a possibilidade de que os coeficientes estimados a partir das regressões realizadas para a pesquisa estejam inflados.

²⁷ Durante o período de elaboração da pesquisa, a SNAS liberou a primeira versão dos dados referentes ao Censo SUAS 2022. Contudo, após revisão, notou-se que a base de dados do CREAS ainda continha inconsistências significativas, como a ausência de muitos dados para diversas unidades, o que poderia prejudicar as análises. Por isso, dados de 2022 não foram considerados.

Figura 8 - Quantidade de CREAS (2014 a 2021)

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo SUAS.

A próxima seção explica a estratégia de identificação da associação entre as capacidades estatais, nos termos infraestrutural e burocrático, e os serviços ofertados nos CREAS, detalhando os métodos utilizados para análise dos dados.

5.3. Estratégias para identificação da associação entre capacidades estatais e serviços ofertados nos CREAS

Para dimensionar a associação das capacidades infraestrutural e burocrática com os serviços ofertados, foram estimadas regressões multivariadas, via modelos de efeitos fixos de ano e de unidade CREAS, com estratégia de identificação baseada na estrutura em painel dos dados. Trata-se, pois, de um desenho quase-experimental, capaz de estimar associações com menor risco de viés em relação ao modelo *pooled* (que não explora a estrutura hierárquica dos dados). Ciente de que este desenho não afasta vieses relacionados a variáveis omitidas que variam tanto entre CREAS quanto ao longo dos anos, será dada preferência ao termo “estimação de associações” ao invés de “estimação de efeitos”. Ocasionalmente, entretanto, a palavra efeito será empregada nas análises, mas como sinônimo de associação.

A variável explicada assume três operacionalizações: uma que considera o ID-CREAS Serviços em sua forma categórica ordinal, ou seja, variando de 1 a 5; e duas na forma binária, tomando, em uma primeira situação, o valor 1 para ID-CREAS Serviços igual a 4 ou 5 e o valor 0 para as demais, e em uma segunda situação, o valor 1 para ID-CREAS Serviços igual a 5 e o valor 0 para as demais. O recorte do ID-CREAS Serviços nos níveis 4 e 5 aponta para padrões mais desejáveis de oferta dos serviços, bem como permite abranger um número maior de unidades. No caso do recorte que considera apenas o nível 5, buscou-se verificar associações das variáveis explicativas especificamente com a categoria mais elevada de serviços. As estatísticas descritivas da variável, em seus três formatos, estão dispostas na Tabela 1.

Tabela 1 - Estatísticas descritivas das operacionalizações da variável explicada

Variável	Observações	Média	Desvio padrão	Mínimo	Percentil 25	Percentil 75	Máximo
Nota na dimensão ID-CREAS Serviços	20.812	3,08	1,21	1,00	2,00	4,00	5,00
Nota na dimensão ID-CREAS Serviços maior ou igual a 4	20.812	0,36	0,48	0,00	0,00	1,00	1,00
Nota na dimensão ID-CREAS Serviços igual a 5	20.812	0,16	0,37	0,00	0,00	0,00	1,00

Fonte: Elaboração própria.

Em todos os modelos estimados, empregou-se um conjunto de variáveis *dummy* que representam os anos da série temporal, servindo como efeitos fixos de tempo. Os coeficientes dessas *dummies* captam associações entre variáveis não observadas com a variável explicada – especificamente, influências sobre o nível de serviços que variam de ano para ano, mas atingem todas as unidades de CREAS de modo similar. Além disso, foram incluídos efeitos fixos de unidade CREAS, para controlar por influências não observadas, estáveis ao longo da janela temporal de observação, relacionadas ao contexto local onde cada CREAS está inserido.

Foram realizados testes de Hausman para determinar a abordagem – efeitos fixos ou interceptos aleatórios por unidade CREAS – mais adequada aos dados. Interceptos aleatórios assumem que as variáveis não observadas não estão correlacionadas com as variáveis explicativas, sendo tratadas como parte do termo de erro. Os testes aplicados a todos os modelos estimados favorecem o modelo com efeitos fixos.

As diferentes formas assumidas pela variável explicada implicam a necessidade de estimação de três modelos. No caso da variável em sua forma categórica ordinal, foi utilizado o modelo de regressão linear para dados em painel (Equação I). Esse tipo de modelo permite entender e estimar os efeitos médios das variáveis explicativas na variável explicada, considerando diferentes unidades de observação ao longo do tempo. A Equação I informa a estrutura do modelo linear estimado, a qual inclui variáveis explicativas contemporâneas e defasadas em um ano. A escolha pela defasagem se justifica pelo fato de que alguns fatores explicativos podem não ter, necessariamente, efeito instantâneo sobre os serviços ofertados nos CREAS.

Equação I:

$$y_{it} = \beta_0 + \delta I_{it} + \delta^* I_{i(t-1)} + \theta RH_{it} + \theta^* RH_{i(t-1)} + \gamma L_{it} + d_i + d_t + \varepsilon_{it}$$

Em que:

y_{it} = Variável explicada, observada na unidade CREAS i e no ano t

β_0 = Coeficiente de intercepto

δ = Coeficientes de inclinação das variáveis de infraestrutura (I_{it})

δ^* = Coeficientes de inclinação das variáveis de infraestrutura defasadas ($I_{i(t-1)}$)

θ = Coeficientes de inclinação das variáveis de recursos humanos (RH_{it})

θ^* = Coeficientes de inclinação das variáveis de recursos humanos defasadas ($RH_{i(t-1)}$)

γ = Coeficientes de inclinação das variáveis de localização (L_{it})

d_i = Conjunto de *dummies* indicando efeitos fixos de unidade CREAS

d_t = Conjunto de *dummies* indicando efeitos fixos de ano

ε_{it} = Erro aleatório associado à observação it

Para estimar os efeitos das variáveis explicativas na variável explicada, quando esta assume as formas binárias, foram utilizados modelos logit com efeitos fixos de ano e CREAS (Equação II). Os coeficientes serão apresentados como razões de chances. Uma chance corresponde à probabilidade de o fenômeno ocorrer (o CREAS i no ano t receber nota 5 no ID-CREAS Serviços, por exemplo) dividida pela probabilidade de ele não ocorrer. A razão de chances mostra no numerador a chance estimada sob o cenário de um aumento de uma unidade na covariável respectiva; no denominador, a chance estimada para o cenário em que tal covariável se mantém constante. A Equação II informa a estrutura dos modelos logit estimados com as variáveis explicativas contemporâneas e defasadas.

Equação II:

$$Prob(y_{it} = 1) = \frac{1}{1 + e^{-[\beta_0 + \delta I_{it} + \delta^* I_{i(t-1)} + \theta RH_{it} + \theta^* RH_{i(t-1)} + \gamma L_{it} + d_i + d_t]}}$$

Em que:

$Prob(y_{it} = 1)$ = Probabilidade de $y_{it} \geq 4$ ou de $y_{it} = 5$ ²⁸, dadas as variáveis explicativas do modelo

Na interpretação dos resultados, a Equação II terá primazia. Isto porque, na Equação I, a variável explicada é tratada como contínua, embora em realidade seja uma variável ordinal com cinco categorias, sendo que categorias contíguas não necessariamente guardam distância constante entre si (e.g., em termos de nível de serviço, um CREAS passar da nota 1 para a nota 2 não necessariamente significa a mesma melhoria de passar da nota 4 para a nota 5). O uso de modelos lineares com variável explicada ordinal pode causar viés (McKelvey; Zavoina, 1975; Long; Freese, 2001). Porém, a solução mais direta, modelo logit ordinal, tem a inconveniência de assumir (assim como o modelo linear) que o efeito de uma covariável é o mesmo para qualquer variação de y (seja, por exemplo, da nota 1 para a nota 2 ou da nota 4 para a nota 5). Além disso, substantivamente, interessa muito mais o movimento de y para as notas mais altas, 4 e 5. Por essas razões, embora o modelo linear seja estimado e apresentado para consulta, a atenção focará as estimações da Equação II.

As matrizes I_{it} e $I_{i(t-1)}$ agregam 12 variáveis explicativas cada, todas relacionadas à infraestrutura dos CREAS, que permitirão testar H1, hipótese sobre as associações da capacidade infraestrutural com o nível dos serviços ofertados nesses equipamentos. Essas variáveis podem ser agregadas em três grupos que apresentam características semelhantes internamente, como mostrado a seguir.

- i) Estrutura física dos imóveis dos CREAS: composto por duas *dummies*, relacionadas ao compartilhamento ou não dos espaços de atendimento dos CREAS e de existência ou não de recepção nas unidades; e quatro variáveis discretas, relacionadas aos totais de salas administrativas, salas disponíveis para a realização de atendimentos, salas que comportam 15 ou mais pessoas e banheiros;

²⁸ A probabilidade de $y_{it} \geq 4$ se refere à probabilidade de que a nota do ID-CREAS Serviços seja maior ou igual a 4, no caso da variável explicada “Nota na dimensão ID-CREAS Serviços maior ou igual a 4”, e a probabilidade de $y_{it} = 5$ se refere à probabilidade de que a nota do ID-CREAS Serviços seja igual a 5, no caso da variável explicada “Nota na dimensão ID-CREAS Serviços igual a 5”.

- ii) Bens e recursos disponíveis: composto por três *dummies*, relacionadas à existência ou não de telefone, impressora e veículo²⁹ para uso no âmbito dos CREAS; e uma variável discreta, relacionada ao total de computadores com acesso à internet nas unidades; e
- iii) Acessibilidade: composto por duas *dummies*, relacionadas à existência ou não de ambientes com acessibilidade total ou parcial³⁰ nas dependências dos CREAS.

Paralelamente, as matrizes RH_{it} e $RH_{i(t-1)}$ reúnem sete variáveis explicativas cada, referentes aos recursos humanos dos CREAS, de modo que seja possível testar H2, sobre as associações da capacidade burocrática com o nível de oferta dos serviços nas unidades. Assim como no caso anterior, também é possível agregar essas variáveis em três grupos, conforme segue.

- i) Formação acadêmica dos trabalhadores: composto por quatro variáveis discretas, relacionadas aos totais de assistentes sociais, psicólogos, advogados e coordenadores que tenham formação de nível superior nos CREAS³¹;
- ii) Tipo de vínculo dos trabalhadores: composto por duas variáveis discretas, relacionadas aos totais de profissionais com vínculo celetista e estatutário³² nos CREAS; e
- iii) Total de profissionais: composto por uma variável discreta, relacionada ao total de trabalhadores dos CREAS.

Finalmente, as variáveis de localização constituem *dummies* que atuam como controles para a localização do equipamento: urbana central, urbana periférica ou rural (esta última tomada como referência e, portanto, omitida dos modelos).

O Quadro 4, adiante, resume as hipóteses do trabalho, expondo as variáveis explicativas mobilizadas para estimação dos modelos e as associações esperadas para cada uma delas com relação à variável explicada.

²⁹ Tendo em vista a indistinção do componente relacionado a veículos no ID-CREAS Estrutura Física, cuja dimensão foi tomada como base para construção das variáveis afetas à capacidade infraestrutural, a variável considera tanto a existência de veículo de uso exclusivo dos CREAS quanto de uso compartilhado.

³⁰ Para o cálculo da dimensão ID-CREAS Estrutura Física, e conforme antecipado, compreende-se acessibilidade total a partir da existência de acesso principal ao CREAS adaptado com rampa, rota acessível aos espaços internos, inclusive ao banheiro, e banheiro adaptado. Por sua vez, acessibilidade parcial pressupõe apenas a existência de rota acessível aos espaços internos, inclusive ao banheiro.

³¹ Optou-se por não incluir variáveis relativas aos níveis de ensino dos profissionais de modo geral, para preservar o sentido lógico dos modelos. Isso porque não seria possível, por exemplo, aumentar o número de assistentes sociais mantendo-se constante o número de trabalhadores com ensino superior.

³² Os questionários dos CREAS variam ao longo dos anos quanto às possíveis formas de vínculo, embora as categorias “celetista” e “estatutário” tenham sido constantes, o que fez com que apenas estas fossem consideradas.

Quadro 4 - Hipóteses e direção esperada das variáveis explicativas

Hipótese	Variável	Associação esperada
<i>Painel A: Infraestrutura</i>		
H1: Quanto maior a capacidade infraestrutural, maior o nível de serviços ofertados nos CREAS.	Inexistência de espaços compartilhados	Positiva
	Existência de recepção	Positiva
	Total de salas administrativas	Positiva
	Total de salas de atendimento	Positiva
	Total de salas com capacidade para 15 ou mais pessoas	Positiva
	Total de banheiros	Positiva
	Existência de telefone	Positiva
	Existência de impressora	Positiva
	Existência de veículos	Positiva
	Total de computadores com acesso à internet	Positiva
Existência de acessibilidade total	Positiva	
Existência de acessibilidade parcial	Positiva	
<i>Painel B: Recursos humanos</i>		
H2: Quanto maior a capacidade burocrática, maior o nível de serviços ofertados nos CREAS.	Total de assistentes sociais	Positiva
	Total de psicólogos	Positiva
	Total de advogados	Positiva
	Total de coordenadores com nível superior	Positiva
	Total de vínculos estatutários	Positiva
	Total de vínculos CLT	Positiva
	Total de profissionais	Positiva

Fonte: Elaboração própria.

A partir das hipóteses e abordagem metodológica evidenciadas neste capítulo, as próximas páginas apresentam os resultados obtidos com os modelos estimados para verificação das associações entre capacidades infraestrutural e burocrática e nível de serviços ofertados nos CREAS.

6. RESULTADOS E ANÁLISES

Até aqui, este trabalho trouxe a discussão teórico-conceitual e empírica das capacidades estatais, bem como apresentou a trajetória da assistência social, o arranjo adotado após a promulgação da CF/88 e alguns dos mecanismos institucionais criados pela União para gerar coordenação entre os entes e induzir à formação de capacidades nessa política. Esse percurso também evidenciou o desenho do SUAS, e mapeou a presença dos CREAS no território e as capacidades infraestrutural e burocrática desses equipamentos, à luz dos mecanismos.

Partindo disso, a pesquisa se propõe a responder à seguinte pergunta: Em que medida as capacidades estatais, em suas dimensões infraestrutural e burocrática, associam-se com o nível de serviços ofertados nos CREAS? As hipóteses carregam a expectativa de que quanto maiores as capacidades estatais, maior a oferta dos serviços, apurada pela nota obtida no ID-CREAS Serviços. A Tabela 2 traz as estatísticas descritivas das variáveis explicativas (as variáveis explicadas foram descritas na Tabela 1).

Conforme demonstrado anteriormente na Figura 8, a quantidade de CREAS aumentou com o passar dos anos, sendo que as 20.812 observações informadas na Tabela 2 correspondem à soma de todas as unidades consideradas de 2014 a 2021. Importante destacar que só existem observações para CREAS no Censo SUAS a partir da data em que eles são criados. Além disso, problemas de preenchimento dos questionários, ou mesmo a falta de preenchimento por parte de algumas unidades, também podem afetar a quantidade de observações. Como resultado, tem-se variações nas unidades respondentes dos questionários em cada ano.

Outro ponto a se considerar diz respeito às médias calculadas: nos casos em que as variáveis são *dummies*, a média indica o percentual das observações que possuem determinada característica. Exemplificando: a covariável sobre existência de telefones, com média igual a 0,72, indica que 72% das observações possuem telefone. Isso porque, ao calcular a média de uma variável *dummy*, somam-se todos os valores de 1 e o resultado obtido é dividido pelo número total de observações. Assim, obtém-se a proporção de observações que possuem a característica indicada pela variável.

Por sua vez, a Tabela 3 mostra os coeficientes estimados para as variáveis explicativas que apresentaram significância estatística a 5% em pelo menos um dos três modelos (exceto coeficientes dos efeitos fixos); nessa tabela, estão em negrito as estimativas significantes com sinal contrário à expectativa informada no Quadro 4. Os modelos completos estão disponíveis na Tabela A2, do Apêndice.

Tabela 2 - Estatísticas descritivas das variáveis explicativas

Variável	Observações	Média	Desvio padrão	Mínimo	Percentil 25	Percentil 75	Máximo
<i>Painel A: Infraestrutura</i>							
Inexistência de espaços compartilhados	20.812	0,84	0,37	0,00	1,00	1,00	1,00
Existência de recepção	20.812	0,98	0,13	0,00	1,00	1,00	1,00
Total de salas administrativas	20.812	1,66	1,32	0,00	1,00	2,00	22,00
Total de salas de atendimento	20.812	4,07	2,20	0,00	3,00	5,00	36,00
Total de salas com capacidade para 15 ou mais pessoas	20.812	0,80	0,94	0,00	0,00	1,00	30,00
Total de banheiros	20.812	2,54	1,46	0,00	2,00	3,00	20,00
Existência de telefone	20.812	0,72	0,45	0,00	0,00	1,00	1,00
Existência de impressora	20.812	0,96	0,20	0,00	1,00	1,00	1,00
Existência de veículos	20.812	0,96	0,20	0,00	1,00	1,00	1,00
Total de computadores com acesso à internet	20.812	3,94	3,94	0,00	2,00	5,00	55,00
Existência de acessibilidade total	20.812	0,42	0,49	0,00	0,00	1,00	1,00
Existência de acessibilidade parcial	20.812	0,11	0,31	0,00	0,00	0,00	1,00
<i>Painel B: Recursos humanos</i>							
Total de assistentes sociais	20.812	2,44	2,28	0,00	1,00	3,00	36,00
Total de psicólogos	20.812	1,77	1,77	0,00	1,00	2,00	33,00
Total de advogados	20.812	0,66	0,61	0,00	0,00	1,00	5,00
Total de coordenadores com nível superior	20.812	0,90	0,30	0,00	1,00	1,00	2,00
Total de vínculos estatutários	20.812	0,60	1,94	0,00	0,00	0,00	30,00
Total de vínculos CLT	20.812	3,70	5,12	0,00	0,00	5,00	89,00
Total de profissionais	20.812	9,09	6,73	0,00	5,00	11,00	123,00
<i>Painel C: Indicadores de localização</i>							
Localização urbano central	20.812	0,82	0,38	0,00	1,00	1,00	1,00
Localização urbano periférico	20.812	0,18	0,38	0,00	0,00	0,00	1,00
<i>Painel D: Indicadores de ano</i>							
Ano 2016	20.812	0,12	0,33	0,00	0,00	0,00	1,00
Ano 2017	20.812	0,12	0,33	0,00	0,00	0,00	1,00
Ano 2018	20.812	0,13	0,33	0,00	0,00	0,00	1,00
Ano 2019	20.812	0,13	0,34	0,00	0,00	0,00	1,00
Ano 2020	20.812	0,13	0,34	0,00	0,00	0,00	1,00
Ano 2021	20.812	0,13	0,34	0,00	0,00	0,00	1,00

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 3 - Coeficientes estimados para as variáveis explicativas que mostraram significância estatística a 5% em pelo menos um dos modelos (exceto coeficientes de efeitos fixos)

Especificação	(1) Linear	(2) Logit: notas 4 ou 5 (em razões de chance)	(3) Logit: nota 5 (em razões de chance)
<i>Painel A: Infraestrutura</i>			
Inexistência de espaços compartilhados	0,058 (0,036)	1,197** (0,094)	1,462*** (0,146)
Existência de telefone	0,090** (0,036)	1,251*** (0,088)	1,149 (0,098)
Existência de impressora	0,114** (0,048)	1,293* (0,177)	1,314* (0,196)
Existência de veículos $i_{(t-1)}$	-0,073 (0,054)	0,778** (0,077)	0,854 (0,162)
Existência de acessibilidade total	0,099*** (0,027)	1,202*** (0,074)	1,145* (0,084)
<i>Painel B: Recursos humanos</i>			
Total de assistentes sociais	0,063*** (0,013)	1,201*** (0,042)	1,225*** (0,058)
Total de assistentes sociais $i_{(t-1)}$	-0,026** (0,012)	0,938* (0,032)	0,928* (0,037)
Total de psicólogos	0,070*** (0,014)	1,310*** (0,061)	1,236*** (0,068)
Total de advogados	0,146*** (0,023)	1,125* (0,068)	2,052*** (0,163)
Total de coordenadores com nível superior	0,089** (0,039)	1,154* (0,098)	1,145 (0,135)
Total de vínculos CLT	-0,014** (0,007)	0,991 (0,020)	0,978 (0,025)
Total de vínculos CLT $i_{(t-1)}$	-0,004 (0,008)	0,987 (0,021)	0,945** (0,025)
Constante	1,933*** (0,299)	0,000*** (0,000)	0,000*** (0,000)
Observações	17.951	13.793	9.294
Número de CREAS	2.812	2.054	1.397
Efeitos fixos por ID-CREAS	Sim	Sim	Sim
Efeitos fixos de ano	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria.

Notas: ⁽¹⁾ *Variance Inflation Factor* (VIF) médio = 5,64.

⁽²⁾ Erros padrão robustos entre parênteses. *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

As próximas seções se dedicam a discutir os resultados dos modelos, considerando os aspectos infraestruturais, dispostos no painel A, e os aspectos burocráticos, dispostos no painel B. Em cada uma, serão explicados os achados da pesquisa, demonstrando que há alguma capacidade explicativa dos modelos durante o período considerado, como esperado pela literatura e preconizado pelos mecanismos institucionais da política de assistência social, ainda que com certas variações inesperadas.

6.1. Associações entre a capacidade infraestrutural e serviços ofertados nos CREAS

A capacidade infraestrutural tem ênfase no trabalho de Mann (1986), ancorado na ideia de que o poder infraestrutural diz respeito às condições que o Estado possui para penetrar na sociedade e implementar políticas públicas em todo o território nacional. Como visto no capítulo 4, os CREAS estão presentes em todos os estados brasileiros, restando investigar a dimensão infraestrutural também em termos de estrutura física dos imóveis, bens e recursos disponíveis e acessibilidade. Por conseguinte, foram consideradas variáveis importantes para a oferta de serviços, como indicado nos mecanismos institucionais da assistência social, de modo a dar ênfase para aspectos específicos dessa política que condicionam a eficácia na sua implementação.

Considerando o rol de variáveis explicativas sobre capacidade infraestrutural, chamam atenção os resultados relacionados ao grupo que contempla as características da estrutura física dos imóveis dos CREAS. O primeiro deles é sobre a inexistência de espaços compartilhados, com significância estatística nos modelos logit e associação positiva com a variável explicada nos três modelos estimados, como esperado. Merece especial atenção o coeficiente da especificação (3), que indica um aumento de 46,2% na chance de a nota ser 5 no ID-CREAS Serviços. Possivelmente, isso decorre do fato de que o compartilhamento com outras instituições (e.g., CRAS, Centros Pop, secretarias, conselhos, entidades) pode restringir a prestação de serviços dos CREAS, demandando uma maior capacidade de coordenação desses espaços para que todos os serviços sejam viabilizados. As demais variáveis relacionadas à estrutura física dos imóveis dos CREAS (i.e., existência de recepção e totais de salas administrativas, salas de atendimento, salas com capacidade para 15 ou mais pessoas e banheiros) não contribuem, em geral, para sustentar H1.

O segundo grupo relacionado à capacidade infraestrutural dos CREAS diz respeito aos bens e recursos disponíveis. A existência de telefone e impressora parece contribuir para a nota dos serviços. Particularmente, ter telefone associa-se a um aumento de 25,1% na chance de um CREAS receber nota 4 ou 5, a uma significância de 1%, mantendo-se constantes as demais covariáveis.

Ao verificar as mesmas variáveis que compõem o grupo explorado anteriormente, porém em sua forma defasada ($t-1$), chama atenção o sinal negativo do coeficiente de veículo no modelo (3). Todavia, para o caso específico dos resultados sobre veículos, é importante fazer uma ponderação. A construção dessa variável considerou tanto a existência de veículos de uso exclusivo dos CREAS quanto de veículos compartilhados com outros equipamentos ou

instituições, uma vez que esse componente do ID-CREAS Estrutura Física, cujo parâmetro foi tomado como base para definição da variável, não faz essa distinção. Uma avaliação pormenorizada dos dados revelou que a quantidade de veículos compartilhados é superior à de veículos de uso exclusivo em todos os anos observados, o que pode interferir nos resultados estimados de maneira semelhante à variável que retrata a inexistência de espaços compartilhados nas unidades. Cabe, então, olhar para o caso com mais profundidade, partindo de reflexões que busquem verificar, por exemplo, se esse compartilhamento pode interferir na disponibilidade dos veículos para uso imediato pelos equipamentos sempre que necessário.

Resta saber, finalmente, como as variáveis do grupo relacionado à acessibilidade se comportam. Dentre elas, apenas a de acessibilidade total mostrou significância, com associação positiva com o nível de oferta de serviços em todos os modelos estimados. Tem-se, no caso, um incremento de 20,2% na chance de nota 4 ou 5 em serviços. Esse resultado vai na direção esperada segundo as Orientações Técnicas dos CREAS, que reforçam a necessidade de os espaços serem acessíveis a pessoas com mobilidade reduzida, ainda que, conforme visto no capítulo 4, grande parte dos equipamentos considerados durante 2014 e 2021 não possuísse acessibilidade total ou parcial.

A avaliação agregada das 12 variáveis elencadas para examinar H1 mostrou que cinco tiveram efeitos estatisticamente significantes sobre os serviços ofertados nos CREAS, sendo que a existência de veículos em $t-1$ foi a única covariável cujo coeficiente estimado retornou sinal contrário ao esperado. Conclui-se que a capacidade infraestrutural dos equipamentos, nos termos mais específicos identificados pelas covariáveis utilizadas, ajuda a explicar o nível de serviços ofertados. Este resultado direciona a atenção para as condições de operação dos CREAS, para além da sua penetração no território – enfatizada por Mann (1986) –, e empresta suporte à H1.

Os achados a respeito das associações entre a capacidade infraestrutural, no que concerne às características dos CREAS, e o nível de serviços ofertados nesses equipamentos também seguem na direção de outros trabalhos empíricos sobre o tema. Como visto no capítulo 2, a proposta de identificar as características dos equipamentos públicos tem avançado no âmbito de outras políticas públicas, como a saúde (Bezerra et al., 2020; Rache et al., 2020; Silva et al., 2020) e a educação (Sátyro; Soares, 2007; Vasconcelos et al., 2021), e na própria assistência social, com um olhar voltado para outros equipamentos do SUAS, sobretudo os CRAS (Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2020).

Observa-se, portanto, um diálogo entre os resultados da presente pesquisa e a literatura existente, especialmente no que diz respeito à eficácia das políticas públicas, como fica evidente

no trabalho de Vasconcelos et al. (2021), que identifica uma influência da infraestrutura educacional dos municípios na qualidade da educação ofertada. Os autores ainda salientam outro ponto congruente com as análises até então empreendidas: a falta de mecanismos municipais para a gestão da política educacional reduz a eficiência na aplicação de recursos na área. Como visto até aqui, a política de assistência social possui uma série de mecanismos institucionais regulatórios e financeiros, contribuindo para a coordenação entre os entes na sua implementação – ainda que a autonomia dos governos locais balize a alocação de recursos em determinadas situações –, e para um incremento nos níveis de implementação dos serviços ao longo do tempo, como demonstrado por Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020).

De posse dos resultados relacionados à capacidade infraestrutural, passa-se, agora, à análise das variáveis relacionadas à capacidade burocrática dos CREAS nos serviços ofertados nesses equipamentos.

6.2. Associações entre a capacidade burocrática e serviços ofertados nos CREAS

Para analisar a associação da capacidade burocrática dos CREAS com o nível de oferta dos serviços nesses espaços, tomou-se como base os trabalhos de Evans (1995) e Pires e Gomide (2018). Importa retomar que, tal como ocorre para a dimensão infraestrutural, os mecanismos institucionais da política também definem as características esperadas para as burocracias que a opera.

Como adiantado, as variáveis que compõem essa dimensão das capacidades também podem ser organizadas em três grupos. O primeiro deles diz respeito à formação acadêmica dos trabalhadores dos CREAS. As variáveis que reportam os totais de assistentes sociais e psicólogos têm significância estatística de 1% em todos os modelos e se associam positivamente com os serviços, como esperado. Além disso, a magnitude dos coeficientes também merece destaque: para assistentes sociais, estima-se que o acréscimo de um profissional se associe com um aumento de 20,1% na chance de nota de serviços igual a 4 ou 5, e de 22,5% para nota 5. Para psicólogos, o acréscimo estimado na chance é de 31% para nota 4 ou 5, e de 23,6% para nota 5. Ademais, para cada advogado adicional, estima-se um aumento de 105,2% na chance de nota 5.

Nota-se que os modelos incluem a covariável total de profissionais no equipamento. Este controle torna ainda mais interessantes os resultados sobre as carreiras de formação. Uma associação positiva entre, diga-se, número de assistentes sociais e serviços deve ser lida como a substituição de um profissional não formado em serviço social, por um assistente social.

Exemplificando: a comparação proposta é entre uma equipe com dez profissionais, dos quais cinco são assistentes sociais, e uma equipe também com dez profissionais, dos quais seis são assistentes sociais, mantendo-se constantes o número de psicólogos e o número de advogados. Portanto, associações estimadas são específicas à carreira da formação superior – e não se confundem com o efeito de introduzir um profissional adicional, independentemente da formação.

Quando as variáveis do primeiro grupo são observadas em sua forma defasada, para a maior parte dos coeficientes, os sinais da associação estimada tornam-se negativos e as significâncias estatísticas se dissipam. Sobre os sinais negativos, pode-se interpretar que um aumento, por exemplo, de um assistente social na equipe em $t-1$, mantendo-se constante o número desses profissionais em t , significa que aquele vínculo adicional não se manteve na equipe em t . Dito de outro modo, com o controle estatístico, o aumento de equipe em $t-1$ significa, pois, uma perda em t , o que possivelmente justifica a associação negativa com serviços. A insignificância estatística da vasta maioria dos coeficientes defasados sugere que os efeitos da formação acadêmica dos trabalhadores são majoritariamente contemporâneos à oferta dos serviços.

Os primeiros achados sobre a capacidade burocrática reforçam os pressupostos de Weber (1982 [1946]), de que a especialização da burocracia favorece o alcance dos objetivos do Estado com a implementação de políticas públicas. No sentido de Evans (1995), o que se observa é que o total de profissionais competentes nos CREAS se associa positivamente com o nível de oferta de serviços. De modo semelhante, a habilidade técnico-administrativa da burocracia, informada por Pires e Gomide (2018), também parece afetar a forma como a política de assistência social se concretiza em termos de oferta de serviços nas unidades. Como já apontado, os dados utilizados não permitem verificar os efeitos da habilidade político-relacional da burocracia dos equipamentos nos serviços.

O segundo grupo de variáveis retrata o tipo de vínculo dos trabalhadores dos CREAS, contemplando os totais de estatutários e celetistas. Os únicos coeficientes que retornaram significância estatística foram sobre o total de celetistas, a 5%. Especificamente no modelo logit para nota 5, em $t-1$, nota-se uma associação negativa com serviços, ao contrário do esperado. Semelhante ao que foi observado para o total de assistentes sociais, o acréscimo de um celetista em $t-1$, mantido constante o número de profissionais em t , indica que aquele aumento que ocorreu no ano anterior não foi observado em t . No caso do vínculo estatutário, nenhum modelo apontou significância estatística, embora todos os coeficientes estejam no sentido esperado da associação.

Por fim, o último grupo se refere à quantidade de trabalhadores dos CREAS. De todas as estimações, a variável sobre o total de profissionais só teve significância no modelo linear, na forma contemporânea, a 10%, com efeito médio de 0,01 sobre a nota dos serviços.

Considerando todas as sete variáveis selecionadas para representar a capacidade burocrática, nota-se que as quatro relacionadas à formação acadêmica dos trabalhadores dos CREAS dão apoio à H2. Ao mesmo tempo, a falta de significância no terceiro grupo (total de profissionais) indica a importância da composição da equipe, com suas especialidades/saberes, mais que o mero tamanho da equipe.

Uma avaliação conjunta dos três grupos de variáveis leva a alguns apontamentos, para além do que diz respeito à H2. As descobertas de Sátyro, Cunha e Campos (2016) mostram que a implementação da política de assistência social parece estar mais associada às demandas por proteção social. Contudo, na medida em que a demanda é captada pelos efeitos fixos de unidades de CREAS, e considerando as associações identificadas para as variáveis sobre a burocracia, supõe-se que a capacidade burocrática (assim como a capacidade infraestrutural) também tem alguma relação com essa implementação, tal como pontuado por Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020).

Outros achados da literatura também reforçam o papel da burocracia na implementação de políticas públicas. Segatto, Euclides e Abrucio (2021), por exemplo, encontram uma fragilidade na capacidade burocrática no que diz respeito à implementação da política de educação em oito municípios. Também mostram que a falta de capacidades técnicas por parte dos municípios os impede de usufruir adequadamente do apoio que recebem dos outros entes, sobretudo da União, para a execução das políticas educacionais de maneira eficaz. Com a presente pesquisa, nota-se que a capacidade, ao menos em sua dimensão técnico-administrativa, parece contribuir para a implementação da política de assistência social por meio dos serviços ofertados nos CREAS. Há que se considerar, evidentemente, que os autores mobilizam uma pequena amostra para o estudo, bem como tomam o município como unidade de análise (diferente deste trabalho, que mobiliza os equipamentos), o que também contribui para as variações nos achados. Assim, é preciso ampliar as análises para mais unidades e, também, políticas públicas, de modo a obter um conhecimento mais expressivo sobre os efeitos das capacidades nos processos de implementação.

Este capítulo se dedicou a compreender em que medida as capacidades estatais, em suas dimensões infraestrutural e burocrática, associam-se com o nível de oferta de serviços socioassistenciais nos CREAS. Os resultados indicaram que parte das variáveis selecionadas para verificar ambas as dimensões oferece suporte às hipóteses elaboradas. Uma análise

agregada desses achados com o que foi apresentado ao longo do trabalho contribui, ainda, para amarrar a discussão entre coordenação federativa, capacidades estatais e implementação da política de assistência social. Como visto no capítulo 3, o desenho institucional do SUAS pressupõe a atuação conjunta de todos os entes federativos na implementação da política e, para tanto, o governo federal se posiciona como um indutor da coordenação a partir dos mecanismos institucionais regulatórios e financeiros que cria. Também foi demonstrado que tais mecanismos induzem à formação de capacidades infraestrutural e burocrática no âmbito dos CREAS, as quais parecem favorecer a oferta de serviços.

Apesar disso, importa retomar que há variáveis para as quais os mecanismos não apresentam a eficácia desejada na formação de capacidades. Com relação à capacidade infraestrutural, essa situação fica evidente, tendo em vista que boa parte da inadequação às normas está relacionada a variáveis afetas à estrutura física dos imóveis dos CREAS e à acessibilidade, dependendo da disponibilidade de recursos financeiros para sua adaptação. No que concerne à capacidade burocrática, observa-se um baixo número de equipamentos que contam com a quantidade mínima de advogados, ao mesmo tempo que os achados deste capítulo demonstraram que o total desses profissionais nas unidades aumenta significativamente a chance de nota 5 no ID-CREAS Serviços. Importante mencionar, também, que há poucos trabalhadores com vínculo estatutário nos CREAS, ao contrário do que as normas preconizam, o que pode estar relacionado aos custos adicionais que essa categoria implica para o serviço público. Com isso, conclui-se que os mecanismos institucionais têm, de fato, efeitos sobre a indução de capacidades, mas a autonomia municipal parece afetar a forma como tais mecanismos serão internalizados, sobretudo quando o atendimento ao que dispõem envolve gastos financeiros.

O próximo capítulo constitui o último da pesquisa e aporta as conclusões a partir do que foi desenvolvido até aqui, trazendo à tona as principais contribuições que podem enriquecer o campo, bem como as limitações impostas ao desenho da pesquisa, que se colocam como oportunidades para avançar com novos trabalhos.

7. CONCLUSÃO

Como foi possível observar ao longo deste trabalho, a bibliografia sobre capacidades estatais é ampla, abarcando uma série de dimensões que oportunizaram compreender o Estado em diversos momentos da história, seja no que diz respeito ao seu papel de soberano responsável pela manutenção da ordem territorial ou às ações que esse ator promove para alcançar objetivos por meio de políticas públicas (Pires; Gomide, 2018). Dentre essas dimensões, duas se mostraram relevantes para a pesquisa: a infraestrutural e a burocrática.

Os aspectos em torno da questão infraestrutural remetem às construções elaboradas por Mann (1986), e os debates, apesar de mais tímidos quando comparados aos aportes da burocracia, relacionam-se à capacidade do Estado de implementar políticas no território mediante a ampliação de suas estruturas. Entretanto, estudos analíticos têm surgido no intuito de compreender mais a fundo a capacidade infraestrutural, adentrando nas características específicas das estruturas físicas de instituições estatais, de modo a verificar como elas afetam a implementação de políticas públicas.

Com relação à capacidade burocrática, os trabalhos de Evans (1995) e Pires e Gomide (2018) prestaram suporte relevante à realização da pesquisa. Isso porque, para Evans (1995), a existência de burocracias profissionais favorece a eficácia das políticas públicas. De modo semelhante, Pires e Gomide (2018) informam a importância da habilidade técnico-administrativa para a qualidade dos arranjos institucionais de políticas. Ainda, ambos os trabalhos salientam a importância das relações Estado-sociedade nos processos de políticas públicas. Considerando que as análises propostas por esta pesquisa foram feitas a partir de dados secundários, não foi possível avançar no sentido de verificar como essas relações afetam a implementação da assistência social, o que se coloca como alternativa interessante para estudos futuros.

Para compreender melhor a manifestação dessas capacidades estatais na implementação de políticas públicas, o trabalho se voltou para a assistência social no Brasil, com ênfase no formato que assumiu após a redemocratização, em 1988. Nesse sentido, chamou atenção a complexidade do novo arranjo institucional dessa política, marcado, sobretudo, pela consolidação do SUAS. Essa complexidade demandou do governo federal a criação de mecanismos institucionais que favorecessem a coordenação e a cooperação entre todos os entes federativos para a oferta de serviços e benefícios socioassistenciais. Esses mecanismos constituem-se como instrumentos de incentivo (sobretudo financeiro) e constrangimento,

fomentando a implementação padronizada da política em todo o território nacional (Arretche; Vazquez; Gomes, 2012; Lotta; Vaz, 2015; Souza, 2017).

Partindo da justificativa de que a maior parte dos trabalhos que tratam das capacidades estatais na assistência social toma os CRAS como unidades de análise, esta pesquisa optou por ampliar os conhecimentos a respeito da política ao focar nos CREAS. Como visto, esses equipamentos podem ofertar diversos serviços que buscam reduzir os efeitos provocados por situações de violação de direitos vivenciadas por famílias e indivíduos, contribuindo para fortalecer vínculos familiares e comunitários fragilizados.

No que tange à capacidade infraestrutural, no sentido de Mann (1986), análises mostraram que, no que concerne à assistência social, o Estado se faz presente em todo o território, por meio da existência de CREAS nos 26 estados da federação e no Distrito Federal. Contudo, alguns apontamentos foram feitos no que diz respeito à oferta de serviços socioassistenciais de média complexidade em vastas áreas que não contam com equipamentos, cabendo identificar se estão cobertas por meio de consórcios ou cofinanciamento para atendimento em equipamentos de municípios de portes maiores, por exemplo.

A partir da mobilização de uma *proxy* para representar a demanda potencial por atendimento nos CREAS, foi possível observar, também, que apesar da grande presença de equipamentos no Nordeste brasileiro, ela parece estar associada ao fato de que a região é marcada por altos índices de violação de direitos, como visto a partir do número de notificações de violência. Porém, cabe reiterar que a distribuição de CREAS no território não necessariamente se alinha à possível demanda existente, como observado no Norte, que também possui uma quantidade elevada de notificações, e em alguns estados específicos. Ainda, uma projeção da distribuição da demanda potencial por serviços de maneira igualitária entre os CREAS dentro de cada estado mostrou que unidades de alguns deles podem, eventualmente, ficar sobrecarregadas. O aprofundamento das análises nessa direção não constituiu o cerne do trabalho, restando, também, como oportunidade para pesquisas posteriores.

A perspectiva de Mann (1986), contudo, não adentra em questões mais específicas, como as características peculiares das estruturas estatais presentes no território. Voltar a atenção a essas características é importante na medida em que podem contribuir para o objetivo maior de implementação de políticas públicas eficazes nacionalmente. Assim, entender como os CREAS se situam no território ajuda a verificar como o Estado se distribui para implementar a política de assistência social, mas não é suficiente para fazer inferências mais apuradas sobre a relação entre os aspectos inerentes a essas estruturas e a eficácia das políticas.

Nessa direção, o trabalho avançou para identificar se os mecanismos institucionais da assistência social, além de promoverem a coordenação entre os entes (Arretche; Vazquez; Gomes, 2012; Lotta; Vaz, 2015; Souza, 2017), induzem à formação de capacidades (Pires; Gomide, 2014) – infraestrutural e burocrática –, na esperança de que favoreçam a prestação de serviços. Logo, atentar às características determinadas pelos mecanismos constituiu ponto de partida para que fosse possível verificar, posteriormente, em que medida as capacidades se associam aos níveis de serviços socioassistenciais ofertados.

Para o período considerado na pesquisa (de 2014 a 2021), as análises realizadas mostraram que, em média, muitos CREAS estão adequados aos normativos da assistência social no que diz respeito às características infraestruturais e burocráticas esperadas para a oferta de serviços nesses equipamentos, mostrando que, em geral, houve uma indução à formação de capacidades nas dimensões observadas. O caso que mais se afastou das expectativas informadas pelos mecanismos institucionais foi com relação aos tipos de vínculo dos profissionais, visto que as normas existentes ressaltam a importância de que fossem majoritariamente estatutários, o que não acontece. Também é possível notar uma quantidade relevante de unidades que não possuem o mínimo requerido de advogados, o que pode estar associado às dificuldades de contratação dessa mão de obra em função dos baixos salários, quando comparados a outras oportunidades e carreiras no âmbito jurídico.

No que concerne à capacidade infraestrutural, as maiores dificuldades de adequação dos CREAS aos mecanismos em termos de estrutura física dos imóveis e de acessibilidade apontam para outra questão: promover mudanças em prol da conformidade com os mecanismos exige, muitas vezes, recursos financeiros, os quais não estão disponíveis em quantidades suficientes para diversos municípios (Abrucio; Franzese; Sano, 2010; Cavalcante, 2014). O problema se agrava em virtude da dependência dos governos locais de repasses federais e estaduais, os quais contam com esses recursos para a realização de melhorias na estrutura existente para oferta de serviços, o que pode gerar incrementos nas notas obtidas nos instrumentos de avaliação da política de assistência social. Todavia, muitos dos repasses adicionais, sobretudo do governo federal, são condicionados às notas obtidas em indicadores, o que dificulta o alinhamento de expectativas de ambas as partes, no intuito de alcançar maior eficácia na implementação da política. Assim, a autonomia dos municípios assume um papel relevante nos processos de alocação dos escassos recursos de que dispõem, fazendo-os priorizar gastos com outras ações, em detrimento da adaptação dos CREAS a determinadas orientações emitidas pelo governo federal, visto que isso, em tese, não impede a oferta de serviços.

A partir do que se observou sobre a adequação dos CREAS aos mecanismos da assistência social, foram estimadas regressões para verificar as associações entre capacidades infraestrutural e burocrática e nível de serviços ofertados nos equipamentos. Com relação à infraestrutura, os resultados evidenciaram que a inexistência de espaços compartilhados se associa significativamente, e no sentido esperado, com o nível de serviços, assim como a existência de telefone, impressora e acessibilidade total. A existência de veículos também apresentou significância quando defasada, embora com associação negativa com serviços, o que pode indicar a influência de outros fatores na variável, como o compartilhamento dos veículos com outras unidades socioassistenciais.

No que diz respeito à capacidade burocrática, merecem destaque os achados para o grupo de variáveis sobre a formação acadêmica dos trabalhadores dos CREAS, que mostraram associação significativa com o nível de serviços ofertados em todos os modelos estimados, e no sentido esperado. Interessante observar, ainda, que as associações dos totais de assistentes sociais e vínculos celetistas com a variável explicada mudam de sentido quando em sua forma defasada em alguns modelos, embora a insignificância estatística da maior parte dos coeficientes defasados sugira que os efeitos da formação acadêmica e dos vínculos dos trabalhadores sejam majoritariamente contemporâneos à oferta dos serviços.

Em síntese, os achados apresentam evidências para dar suporte à hipótese relacionada à associação entre capacidade infraestrutural e o nível dos serviços ofertados nos CREAS. Similarmente, contribuem para apoiar a hipótese de que a capacidade burocrática se associa positivamente com esses serviços. De modo geral, o conjunto de análises e resultados vai ao encontro do trabalho de Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020), o qual mostra que os mecanismos da assistência social contribuíram para um incremento nos níveis de implementação da política ao longo do tempo, e identifica uma associação positiva (ainda que fraca) entre capacidades, compreendidas por aspectos infraestruturais e burocráticos, e nível de serviços ofertados nos CRAS.

Os resultados também fornecem amparo para diálogos com a literatura empírica existente sobre capacidades estatais e implementação de políticas públicas. Apesar de se tratar de um campo de discussão ainda crescente, a associação observada entre a capacidade infraestrutural e o nível de serviços ofertados nos CREAS alinha-se, por exemplo, ao que Vasconcelos et al. (2021) encontram com relação à influência da infraestrutura educacional dos municípios na qualidade da educação ofertada. Por outro lado, ao olhar para a dimensão burocrática, os achados variam, como demonstrado por Segatto, Euclides e Abrucio (2021) a

respeito da fragilidade da capacidade burocrática no que diz respeito à implementação da política de educação nos oito municípios que mobilizam em seu estudo.

Importante considerar, ainda, que as análises aqui empreendidas não avançam no sentido de verificar outros aspectos interessantes, mencionados ao longo do trabalho, que têm interface com as capacidades estatais. Um deles diz respeito aos limites dos debates sobre as capacidades no âmbito da implementação da política de assistência social, marcada por um modelo de provisão de serviços de forma mista, entre o poder público e organizações da sociedade civil, sobretudo no âmbito da PSE. Nesse sentido, um olhar sobre a oferta indireta de serviços por meio de entidades demanda aprofundar o conhecimento em termos de capacidade de regulação do Estado, bem como seus efeitos sobre essa oferta.

Ainda, cabe ressaltar a necessidade de novos trabalhos que voltem as atenções para as capacidades dos estados, enquanto entes federativos, na oferta de serviços de média complexidade por meio dos CREAS Regionais. Apesar de a pesquisa não se propor a caminhar nessa direção, é evidente que a concentração da oferta de serviços à população de diversos municípios em apenas um equipamento regional requer capacidades distintas para assegurar a eficácia da implementação da política de assistência social. Além disso, trabalhos com esse intuito contribuem para ampliar os debates sobre o papel dos estados não apenas na execução de políticas públicas, mas também na coordenação federativa.

Outra discussão que merece avançar se relaciona à importância de identificar se a discricionariedade dos trabalhadores dos CREAS contribui ou não para reforçar as orientações existentes para a implementação da política de assistência social conforme o desenho instituído para o SUAS. Pesquisas anteriores mostram que esse fator pode ter efeitos sobre a oferta de serviços (Lipsky, 1980; Cavalcanti; Lotta; Pires, 2018), constituindo oportunidade de aprofundamento dos achados. No estudo sobre a percepção dos trabalhadores da assistência social com relação à implementação da política, Sátyro e Cunha (2019) constatam que a discricionariedade é usada para minimizar os efeitos dos problemas que surgem nesse processo. Nesse sentido, entra em cena o que Cavalcanti, Lotta e Pires (2018) haviam salientado sobre o papel das burocracias de nível de rua. Segundo os autores,

[u]m assistente social, por exemplo, pode decidir se dá atenção a um caso que tenha percebido como merecedor de prioridade em detrimento a outro visto como não tão urgente, do mesmo modo que um professor pode decidir entre dedicar seu tempo a alunos com dificuldade de aprendizagem ou tratar todos os alunos de maneira igual (Cavalcanti; Lotta; Pires, 2018, p. 230).

A questão inerente à discricionariedade da burocracia é relevante para entender que, apesar dos esforços para padronização da política de assistência social pelo governo federal, a

partir de mecanismos institucionais de indução à formação de capacidades, as realidades locais implicam a necessidade de adaptação da oferta de serviços para assegurar o atendimento adequado às demandas da população. Esse não constitui um dos objetivos do trabalho, o que também se coloca como um campo frutífero de pesquisa a respeito da implementação da política por meio da oferta de serviços nos CREAS.

Por último, ainda que captados pelos efeitos fixos de CREAS nos modelos estimados, é interessante se debruçar sobre a forma como aspectos locais e regionais afetam o nível de serviços prestados nos CREAS. Referenciais empíricos mostram que características como o porte e a região onde os equipamentos se situam têm relação com os resultados da oferta de serviços e implicam variações na implementação da política. Reforços nesse rumo são encontrados por Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020), apontando caminhos para que essa frente também seja analisada com profundidade em novos trabalhos sobre os CREAS.

Os aspectos conceituais que contornam esta pesquisa também impõem repercussão de outra natureza, reportada logo na introdução deste trabalho: o significado de capacidades estatais é bastante abrangente e multifacetado. Como mostrado pelo arcabouço existente, muitos esforços foram empreendidos no sentido de tornar esse conceito mais tangível, favorecendo as diversas análises que o tomam como plano de fundo. Entretanto, Cingolani (2013) e Souza e Fontanelli (2020) já apontavam para o desafio que é mensurar as capacidades, e, em virtude disso, muitos trabalhos remodelam o conceito para que seja possível enquadrar nele as várias possibilidades de manipulação de dados e informações disponíveis.

Apesar da tentativa de Cingolani (2013) de consolidar o tema das capacidades em torno de sete dimensões, o que se observa é uma contínua expansão conceitual. Todavia, importa considerar que a empiria revela, cotidianamente, diversas oportunidades para compreender melhor a forma como o Estado age e se relaciona com outros atores para promover seus objetivos com a implementação de políticas públicas. Por isso, reduzir os casos para que caibam nas dimensões existentes demanda cautela, pois ao mesmo tempo que isso favorece análises comparativas, por exemplo, pode incorrer no risco de deixar de lado traços importantes de cada caso em particular. Fato é que todas as descobertas têm trazido ganhos analíticos importantes até aqui, razão pela qual é necessário ponderar os objetivos de cada pesquisa antes de tomar decisões acerca da forma como os conceitos serão apropriados.

À luz dos achados, espera-se que o presente trabalho contribua para o enriquecimento do campo de estudos sobre o Estado, bem como que forneça amparo para uma compreensão mais precisa das associações entre as capacidades estatais e a implementação da assistência social, uma política cara à sociedade, especialmente a mais vulnerável. Mais ainda, a

expectativa é de que possa atrair mais atenções para os CREAS, que ofertam serviços socioassistenciais importantes, mas que não têm sido foco dos estudos relacionados à política, como no caso dos CRAS. Olhar para a média complexidade favorece uma análise mais completa sobre o SUAS, especialmente no que diz respeito ao alcance dos seus objetivos por meio da articulação de serviços de distintas complexidades para o atendimento eficaz às necessidades da população.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria Cordeiro. (Orgs.). **Estado, instituições e democracia: república**. Livro 9, vol. 1. Brasília: Ipea, 2010.

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. São Paulo, SP, n. 89, pp. 1-28, 2019.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação?. Revista de Sociologia e Política, p. 29-40, 2005.

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

BAILEY, Michael A. Real Stats: Econometrics for Political Science, Public Policy, and Economics. Oxford University Press, 2014.

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. Revista do Serviço Público, v. 66, n. 3, p. 345-370, 2015.

BEZERRA, Évilly Carine Dias; SANTOS, Priscila Soares dos; LISBINSKI, Fernanda Cigainki; DIAS, Lázaro Cezar. Análise espacial das condições de enfrentamento à Covid-19: uma proposta de Índice da Infraestrutura da Saúde do Brasil. Ciência & Saúde Coletiva, v. 25, p. 4957-4967, 2020.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm>. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: 16 maio 2024.

BICHIR, Renata Mirandola; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios brasileiros. In: LOTTA, Gabriela Spanghero. (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 225-256.

BICHIR, Renata Mirandola; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 35, 2020.

CAVALCANTE, Pedro. A implementação municipal das políticas sociais: uma análise espacial. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 42, 2014.

CAVALCANTI, Mariana; LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e política no Brasil: desafios para o estado democrático no século XXI**. São Paulo: Ed. Unesp, 2018. p. 221-248.

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

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 out. 2004. Seção 1, p. 110. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/10/2004&jornal=1&pagina=110&totalArquivos=196>>. Acesso em: 16 maio 2024.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 2006. Seção 1, p. 308. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/12/2006&jornal=1&pagina=308&totalArquivos=328>>. Acesso em: 16 maio 2024.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 nov. 2009. Seção 1, p. 82. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/11/2009&jornal=1&pagina=82&totalArquivos=104>>. Acesso em: 16 maio 2024.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jan. 2013. Seção 1, p. 155. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=03/01/2013&jornal=1&pagina=155&totalArquivos=184>>. Acesso em: 16 maio 2024.

CRUZ, Cláudia Ferreira; FERREIRA, Aracéli Cristina de Souza; SILVA, Lino Martins da; MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.

D'ALBUQUERQUE, Raquel; SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte. A demanda como determinante na execução dos serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros. *Opinião Pública*, v. 26, p. 246-282, 2020.

DINIZ, Eli. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, p. 9-20, 2013.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. As três economias políticas do Welfare State. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 85-116, 1991.

EVANS, Peter. Embedded autonomy: States and industrial transformation. Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” State structures on economic growth. American Sociological Review, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

HUPE, Peter; HILL, Michael. Street-level bureaucracy and public accountability. Public Administration, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007.

JACCOUD, Luciana de Barros; MESQUITA, Ana Cleusa; LICIO, Elaine Cristina; LEANDRO, José Geraldo. Implementação e coordenação intergovernamental na Política Nacional de Assistência Social. In: JACCOUD, Luciana de Barros. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. 1ª ed. Brasília: Ipea, v. 1, p. 113-145, 2020.

JESSOP, Bob. Bringing the State back in (yet again): reviews, revisions, rejections, and redirections. International Review of Sociology, v. 11, n. 2, p. 149-173, 2001.

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service. Russell Sage Foundation, 2010.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Capacidades estatais: conceito, desdobramentos e efeitos nas políticas sociais. In: SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. (Orgs.). **Descomplicando políticas sociais: a Constituição Federal de 1988 e a estrutura de proteção social brasileira**. 1. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2023. v. 2, p. 59-76.

LONG, J. Scott; FREESE, Jeremy. Regression models for categorical dependent variables using Stata. College Station: Stata Press, 2001.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Categorizando usuários “fáceis” e “difíceis”: práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. Dados, v. 63, 2020.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. Revista do Serviço Público. Brasília, nº 66, v. 2, 2015.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. Revista de Sociologia e Política, v. 25, p. 03-21, 2017.

MANN, Michael. The sources of social power: a history of power from the beginning to A.D. 1760. Cambridge University Press, 1986.

MCKELVEY, Richard Drummond; ZAVOINA, William. A statistical model for the analysis of ordinal level dependent variables. *The Journal of Mathematical Sociology*, v. 4, n. 1, p. 103-120, 1975.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/04-caderno-creas-final-dez..pdf>>. Acesso em: 16 maio 2024.

MIGDAL, Joel Samuel. *Strong societies and weak States: State-society relations and state capabilities in the Third World*. Princeton University Press, 1988.

MIGDAL, Joel Samuel; KOHLI, Atul; SHUE, Vivienne (Eds.). *State power and social forces: domination and transformation in the Third World*. Cambridge University Press, 1994.

MIRANDA, Geralda Luiza de; OLIVEIRA, Valéria Cristina de. Capacidade estatal e eficácia na política de atenção a crianças e adolescentes. *Revista do Serviço Público*, v. 74, p. 145-180, 2017.

NUNES, Hugo Miguel Pedro; CLEMENTE, Paulo Eugénio. Nota Técnica DGSUAS/SNAS/MDS nº 27/2015. Metodologia de cálculo relativa aos novos indicadores de desenvolvimento das unidades CRAS e CREAS - ID-CRAS e ID-CREAS referentes ao ano de 2014. Brasília, DF, 15 set. 2015. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Vigil%C3%A2ncia%20Socioassistencial/NT%20IDCRAS%20e%20IDCREAS_final.pdf>. Acesso em: 16 maio 2014.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila (Orgs.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 19-41.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 121-143, 2016.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; PIRES, Roberto Rocha Coelho (Orgs.). **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: Ipea, v. 19, p. 25-32, 2018.

RACHE, Beatriz; ROCHA, Rudi; NUNES, Letícia; SPINOLA, Paula; MALIK, Ana Maria; MASSUDA, Adriano. Necessidades de infraestrutura do SUS em preparo à Covid-19: leitos de UTI, respiradores e ocupação hospitalar. São Paulo: Instituto de Estudos para Políticas de Saúde, v. 3, p. 1-5, 2020.

RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter B. The State and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In: SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the State back in**. Cambridge University Press, 1985.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios. *Revista de Administração Pública*, v. 52, p. 363-385, 2018.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros. *Opinião Pública*, v. 25, p. 401-432, 2019.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins; CAMPOS, Járvis. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, v. 22, p. 286-317, 2016.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; SOARES, Sergei Suarez Dillon. A infra-estrutura das escolas brasileiras de ensino fundamental: um estudo com base nos censos escolares de 1997 a 2005. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão nº 1267).

SEGATTO, Catarina Ianni; EUCLYDES, Fillipe Maciel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 26, n. 84, 2021.

SILVA, Giuliano Alves Borges; SARAIVA, Ernani Viana; FERREIRA, Guilherme José Santos Nunes; PEIXOTO JUNIOR, Rogério de Mesquita; FERREIRA, Luiz Felipe. Capacidade do sistema de saúde nos municípios do Rio de Janeiro: infraestrutura para enfrentar a Covid-19. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 578-594, 2020.

SILVA, Roseane Grossi; VALADÃO JÚNIOR, Valdir Machado. Capacidades estatais municipais: proposta para uma agenda de pesquisa e percurso metodológico. *Administração Pública e Gestão Social*, 2022.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the State back in**. Cambridge University Press, 1985.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. Federalismo e políticas públicas. Brasília: Enap, 2018.

SOIFER, Hillel. State infrastructural power: approaches to conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, v. 43, p. 231-251, 2008.

SOIFER, Hillel; VOM HAU, Matthias. Unpacking the strength of the State: the utility of State infrastructural power. *Studies in Comparative International Development*, v. 43, p. 219-230, 2008.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, p. 27-45, 2017.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes; LOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alicia; CARVALHO, Cynthia Paes de. (Orgs.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020.

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 25, p. 67-76, 1989.

TILLY, Charles. *The formation of national States in Western Europe*. Princeton University Press, Princeton, 1975.

TILLY, Charles. *Coercion, capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge: Blackwell, 1990.

VASCONCELOS, Joyciane Coelho; LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales; ROCHA, Leonardo Andrade; KHAN, Ahmad Saeed. Infraestrutura escolar e investimentos públicos em Educação no Brasil: a importância para o desempenho educacional. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 29, n. 113, p. 874-898, 2021.

WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, Hans Heinrich; MILLS, Charles Wright. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1982 [1946]. p. 229-282.

APÊNDICES

Tabela A1 - População e número de CREAS e de notificações de violência, por unidade da federação

Unidade da federação	População	Número de CREAS	Número de notificações de violência
Distrito Federal	2.817.381	11	2.334
Goiás	7.056.495	110	5.431
Mato Grosso do Sul	2.757.013	74	4.367
Mato Grosso	3.658.649	46	1.313
<i>Centro-Oeste</i>	<i>16.289.538</i>	<i>241</i>	<i>13.445</i>
Alagoas	3.127.683	97	2.065
Bahia	14.141.626	233	5.325
Ceará	8.794.957	116	7.024
Maranhão	6.776.699	122	1.724
Paraíba	3.974.687	104	3.095
Pernambuco	9.058.931	189	9.755
Piauí	3.271.199	74	2.216
Rio Grande do Norte	3.302.729	55	1.493
Sergipe	2.210.004	80	720
<i>Nordeste</i>	<i>54.658.515</i>	<i>1.070</i>	<i>33.417</i>
Acre	830.018	13	784
Amazonas	3.941.613	57	3.235
Amapá	733.759	11	307
Pará	8.120.131	133	4.951
Rondônia	1.581.196	22	399
Roraima	636.707	15	540
Tocantins	1.511.460	24	1.689
<i>Norte</i>	<i>17.354.884</i>	<i>275</i>	<i>11.905</i>
Espírito Santo	3.833.712	78	4.622
Minas Gerais	20.539.989	258	12.353
Rio de Janeiro	16.055.174	119	16.991
São Paulo	44.411.238	308	37.192
<i>Sudeste</i>	<i>84.840.113</i>	<i>763</i>	<i>71.158</i>
Paraná	11.444.380	193	17.126
Rio Grande do Sul	10.882.965	137	9.069
Santa Catarina	7.610.361	103	6.298
<i>Sul</i>	<i>29.937.706</i>	<i>433</i>	<i>32.493</i>
Total	203.080.756	2.782	162.418

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE, do Censo SUAS e do ObservaDH.

Nota: Dados referentes à população são do Censo Demográfico 2022; dados referentes aos números de CREAS são do Censo SUAS 2021; e dados de notificações de violência são do SINAN 2021, disponibilizados pelo ObservaDH.

Tabela A2 - Coeficientes estimados em regressões para a nota na dimensão ID-CREAS Serviços, por CREAS-ano (2014 a 2021)

Especificação	(1) Linear	(2) Logit: notas 4 ou 5 (em razões de chance)	(3) Logit: nota 5 (em razões de chance)
<i>Painel A: Infraestrutura</i>			
Inexistência de espaços compartilhados	0,058 (0,036)	1,197** (0,094)	1,462*** (0,146)
Existência de recepção	0,101 (0,078)	1,160 (0,229)	1,069 (0,328)
Total de salas administrativas	0,008 (0,010)	1,025 (0,027)	0,990 (0,035)
Total de salas de atendimento	0,013* (0,007)	1,016 (0,014)	1,019 (0,022)
Total de salas com capacidade para 15 ou mais pessoas	0,015 (0,015)	1,016 (0,038)	1,045 (0,044)
Total de banheiros	0,002 (0,011)	1,023 (0,031)	1,045 (0,037)
Existência de telefone	0,090** (0,036)	1,251*** (0,088)	1,149 (0,098)
Existência de impressora	0,114** (0,048)	1,293* (0,177)	1,314* (0,196)
Existência de veículos	0,083 (0,057)	1,106 (0,122)	0,953 (0,178)
Total de computadores com acesso à internet	0,002 (0,006)	0,998 (0,016)	0,999 (0,018)
Existência de acessibilidade total	0,099*** (0,027)	1,202*** (0,074)	1,145* (0,084)
Existência de acessibilidade parcial	-0,003 (0,034)	1,011 (0,076)	0,999 (0,084)
Inexistência de espaços compartilhados $i(t-1)$	0,007 (0,034)	0,976 (0,078)	0,935 (0,111)
Existência de recepção $i(t-1)$	0,035 (0,082)	1,054 (0,200)	0,674 (0,173)
Total de salas administrativas $i(t-1)$	0,004 (0,009)	1,014 (0,024)	1,029 (0,037)
Total de salas de atendimento $i(t-1)$	0,001 (0,007)	0,997 (0,016)	1,013 (0,023)
Total de salas com capacidade para 15 ou mais pessoas $i(t-1)$	-0,012 (0,015)	0,997 (0,033)	0,997 (0,040)
Total de banheiros $i(t-1)$	0,008 (0,011)	1,018 (0,027)	0,978 (0,029)
Existência de telefone $i(t-1)$	-0,008 (0,033)	1,008 (0,083)	0,886 (0,076)
Existência de impressora $i(t-1)$	0,064 (0,046)	1,194* (0,121)	1,150 (0,154)
Existência de veículos $i(t-1)$	-0,073 (0,054)	0,778** (0,077)	0,854 (0,162)
Total de computadores com acesso à internet $i(t-1)$	-0,007 (0,005)	0,983 (0,019)	0,995 (0,019)

(continua)

(continuação)

Especificação	(1) Linear	(2) Logit: notas 4 ou 5 (em razões de chance)	(3) Logit: nota 5 (em razões de chance)
Existência de acessibilidade total $i_{(t-1)}$	0,014 (0,025)	1,080 (0,056)	0,986 (0,068)
Existência de acessibilidade parcial $i_{(t-1)}$	0,020 (0,032)	1,041 (0,084)	0,985 (0,100)
<i>Painel B: Recursos humanos</i>			
Total de assistentes sociais	0,063*** (0,013)	1,201*** (0,042)	1,225*** (0,058)
Total de psicólogos	0,070*** (0,014)	1,310*** (0,061)	1,236*** (0,068)
Total de advogados	0,146*** (0,023)	1,125* (0,068)	2,052*** (0,163)
Total de coordenadores com nível superior	0,089** (0,039)	1,154* (0,098)	1,145 (0,135)
Total de vínculos estatutários	0,008 (0,011)	1,042 (0,032)	1,018 (0,031)
Total de vínculos CLT	-0,014** (0,007)	0,991 (0,020)	0,978 (0,025)
Total de profissionais	0,010* (0,005)	1,019 (0,013)	1,015 (0,020)
Total de assistentes sociais $i_{(t-1)}$	-0,026** (0,012)	0,938* (0,032)	0,928* (0,037)
Total de psicólogos $i_{(t-1)}$	-0,015 (0,014)	0,964 (0,044)	0,914 (0,052)
Total de advogados $i_{(t-1)}$	-0,034 (0,023)	0,938 (0,050)	0,867* (0,068)
Total de coordenadores com nível superior $i_{(t-1)}$	0,056 (0,038)	1,157 (0,106)	1,108 (0,145)
Total de vínculos estatutários $i_{(t-1)}$	-0,013 (0,012)	0,968 (0,027)	1,002 (0,041)
Total de vínculos CLT $i_{(t-1)}$	-0,004 (0,008)	0,987 (0,021)	0,945** (0,025)
Total de profissionais $i_{(t-1)}$	0,005 (0,005)	1,016 (0,013)	1,015 (0,019)
<i>Painel C: Indicadores de localização</i>			
Localização urbano central	0,126 (0,249)	1,193 (0,558)	1,201 (0,819)
Localização urbano periférico	0,014 (0,252)	0,878 (0,422)	0,959 (0,675)

(continua)

(continuação)

Especificação	(1) Linear	(2) Logit: notas 4 ou 5 (em razões de chance)	(3) Logit: nota 5 (em razões de chance)
<i>Painel D: Indicadores de ano</i>			
Ano 2016	0,011 (0,027)	0,953 (0,059)	0,909 (0,081)
Ano 2017	-0,159*** (0,031)	0,743*** (0,057)	0,842* (0,076)
Ano 2018	0,222*** (0,033)	1,071 (0,079)	2,276*** (0,233)
Ano 2019	0,115*** (0,035)	0,907 (0,065)	1,997*** (0,213)
Ano 2020	-0,016 (0,035)	0,678*** (0,061)	0,818* (0,095)
Ano 2021	0,070** (0,035)	0,719*** (0,062)	1,554*** (0,146)
Constante	1,933*** (0,299)	0,000*** (0,000)	0,000*** (0,000)
Observações	17.951	13.793	9.294
Número de CREAS	2.812	2.054	1.397
Efeitos fixos por ID-CREAS	Sim	Sim	Sim
Efeitos fixos de ano	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria.

Notas: ⁽¹⁾ *Variance Inflation Factor* (VIF) médio = 5,64.⁽²⁾ Erros padrão robustos entre parênteses. *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

ANEXOS

Quadro A1 - Componentes do ID-CREAS Estrutura Física, por nível e porte

Nível	Porte Grande, Metrópole e CREAS Regional	Porte Pequeno I, Pequeno II e Médio
Nível 5	<ul style="list-style-type: none"> - 5 salas ou mais para atendimento, sendo pelo menos 1 com capacidade para 15 ou mais pessoas; - Recep�o; - No mínimo 2 banheiros; - 1 ou mais salas administrativas; - Kit equipamento: telefone, impressora, 2 ou mais computadores com internet e veículo próprio ou compartilhado; - Acessibilidade (com ou sem ABNT)⁽¹⁾. 	<ul style="list-style-type: none"> - 3 salas ou mais para atendimento, sendo pelo menos 1 com capacidade para 15 ou mais pessoas; - Recep�o; - No mínimo 2 banheiros; - 1 ou mais salas administrativas; - Kit equipamento: telefone, impressora, 2 ou mais computadores com internet e veículo próprio ou compartilhado; - Acessibilidade (com ou sem ABNT)⁽¹⁾.
Nível 4	<ul style="list-style-type: none"> - 5 salas ou mais para atendimento; - Recep�o; - No mínimo 2 banheiros; - Possuir 1 ou mais computadores com internet; - Possuir veículo próprio ou compartilhado; - Acessibilidade, ao menos parcial⁽²⁾. 	<ul style="list-style-type: none"> - 3 salas ou mais para atendimento; - Recep�o; - No mínimo 2 banheiros; - Possuir 1 ou mais computadores com internet; - Possuir veículo próprio ou compartilhado; - Acessibilidade, ao menos parcial⁽²⁾.
Nível 3	<ul style="list-style-type: none"> - No mínimo 3 salas de atendimento e/ou administrativas; - Recep�o; - No mínimo 1 banheiro; - Acessibilidade, ao menos parcial. 	<ul style="list-style-type: none"> - No mínimo 3 salas de atendimento e/ou administrativas; - Recep�o; - No mínimo 1 banheiro; - Acessibilidade, ao menos parcial.
Nível 2	<ul style="list-style-type: none"> - No mínimo 3 salas de atendimento e/ou administrativas; - No mínimo 1 banheiro. 	<ul style="list-style-type: none"> - No mínimo 3 salas de atendimento e/ou administrativas; - No mínimo 1 banheiro.
Nível 1	<ul style="list-style-type: none"> - Menos de 3 salas; e/ou - Ausência de banheiro; e/ou - Compartilhamento dos espaços de atendimento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Menos de 3 salas; e/ou - Ausência de banheiro; e/ou - Compartilhamento dos espaços de atendimento.

Fonte: Adaptado de Nunes e Clemente (2015).

Notas: ⁽¹⁾ Compreende acesso principal adaptado com rampa, rota acessível aos espaços internos do CREAS, inclusive ao banheiro, e banheiro adaptado.

⁽²⁾ Compreende rota acessível aos espaços internos do CREAS, inclusive ao banheiro.

Quadro A2 - Componentes do ID-CREAS Recursos Humanos, por nível e porte

Nível	Porte Grande, Metrópole e CREAS Regional	Porte Pequeno I, Pequeno II e Médio
Nível 5	<ul style="list-style-type: none"> - Total de trabalhadores (nível superior e médio) deve ser maior ou igual a 14, sendo no mínimo 7 deles de nível superior; - Possuir, no mínimo, 2 assistentes sociais; - Possuir, no mínimo, 2 psicólogos; - Possuir, no mínimo, 1 advogado; - Possuir coordenador com nível superior; - Possui, no mínimo, 2 trabalhadores de nível superior com vínculo estatutário ou empregado público celetista. 	<ul style="list-style-type: none"> - Total de trabalhadores (nível superior e médio) deve ser maior ou igual a 7, sendo no mínimo 4 deles de nível superior; - Possuir, no mínimo, 1 assistente social; - Possuir, no mínimo, 1 psicólogo; - Possuir, no mínimo, 1 advogado; - Possuir coordenador com nível superior.
Nível 4	<ul style="list-style-type: none"> - Total de trabalhadores (nível superior e médio) deve ser maior ou igual a 10, sendo no mínimo 6 deles de nível superior; - Total de assistentes sociais mais psicólogos deve ser maior ou igual a 4, sendo obrigatória a presença de profissionais destas duas áreas; - Possuir, no mínimo, 1 advogado; - Possuir coordenador com nível superior. 	<ul style="list-style-type: none"> - Total de trabalhadores (nível superior e médio) deve ser maior ou igual a 5, sendo no mínimo 4 deles de nível superior; - Possuir, no mínimo, 1 assistente social; - Possuir, no mínimo, 1 psicólogo; - Possuir, no mínimo, 1 advogado; - Possuir coordenador com nível superior.
Nível 3	<ul style="list-style-type: none"> - Total de trabalhadores (nível superior e médio) deve ser maior ou igual a 10, sendo no mínimo 5 deles de nível superior; - Total de assistentes sociais mais psicólogos deve ser maior ou igual a 4, sendo obrigatória a presença de profissionais destas duas áreas; - Possuir coordenador com nível superior. 	<ul style="list-style-type: none"> - Total de trabalhadores (nível superior e médio) deve ser maior ou igual a 5, sendo no mínimo 3 deles de nível superior; - Possuir, no mínimo, 1 assistente social; - Possuir, no mínimo, 1 psicólogo; - Possuir coordenador com nível superior.
Nível 2	<ul style="list-style-type: none"> - Total de trabalhadores (nível superior e médio) deve ser maior ou igual a 6; - Total de assistentes sociais mais psicólogos deve ser maior ou igual a 4, sendo obrigatória a presença de profissionais destas duas áreas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Total de trabalhadores (nível superior e médio) deve ser maior ou igual a 3; - Possuir, no mínimo, 1 assistente social; - Possuir, no mínimo, 1 psicólogo.
Nível 1	<ul style="list-style-type: none"> - Possuir menos de 6 trabalhadores; - Possuir menos de 4 profissionais das áreas de serviço social e psicologia; - Inexistência de assistente social ou de psicólogo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Possuir menos de 3 trabalhadores; - Inexistência de assistente social ou de psicólogo.

Fonte: Adaptado de Nunes e Clemente (2015).

Quadro A3 - Componentes do ID-CREAS Serviços, por nível e porte

Nível	Porte Grande, Metrópole e CREAS Regional	Porte Pequeno I, Pequeno II e Médio
Nível 5	<p>A. Ofertar o PAEFI assegurando a realiza�o, pelo menos, das seguintes atividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas de acolhida para avalia�o inicial dos casos; - Atendimento psicossocial em grupo; - Atendimento psicossocial individual/familiar; - Constru�o de Plano Individual e/ou Familiar de Atendimento; - Visitas domiciliares; - A�o de mobiliza�o e sensibiliza�o para o enfrentamento das situa�o de viola�o de direitos; - Elaborac�o de relatórios técnicos sobre casos em acompanhamento; <p>B. Média de casos em acompanhamento no mês, dividida pela equipe técnica (assistentes sociais e psicólogos), deve ser menor ou igual a 30 casos⁽¹⁾;</p> <p>C. Ofertar os Serviços de LA e PSC assegurando a realiza�o, pelo menos, das seguintes atividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ofertar os Serviços de LA e PSC; - Acompanhamento de LA e PSC, com frequência de atendimento semanal ou quinzenal; - Elaborac�o do Plano Individual de Atendimento do adolescente; - Atendimento do adolescente em grupos; <p>D. Ofertar o Serviço de Abordagem ou ter o Serviço referenciado;</p> <p>E. Manter forte articula�o⁽²⁾ com o CRAS, Conselho Tutelar e Serviços de Acolhimento;</p> <p>F. Ofertar atendimento para variadas situa�o de violência ou viola�o de direitos e para os diferentes ciclos de vida⁽³⁾;</p> <p>G. Possuir assistente social e psicólogo;</p> <p>H. Funcionar no mínimo 5 dias por semana e 40 horas semanais.</p>	<p>A. Ofertar o PAEFI assegurando a realiza�o, pelo menos, das seguintes atividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas de acolhida para avalia�o inicial dos casos; - Atendimento psicossocial em grupo; - Atendimento psicossocial individual/familiar; - Constru�o de Plano Individual e/ou Familiar de Atendimento; - Visitas domiciliares; - A�o de mobiliza�o e sensibiliza�o para o enfrentamento das situa�o de viola�o de direitos; - Elaborac�o de relatórios técnicos sobre casos em acompanhamento; <p>B. Média de casos em acompanhamento no mês, dividida pela equipe técnica (assistentes sociais e psicólogos), deve ser menor ou igual a 30 casos⁽¹⁾;</p> <p>C. Ofertar os Serviços de LA e PSC assegurando a realiza�o, pelo menos, das seguintes atividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ofertar os Serviços de LA e PSC; - Acompanhamento de LA e PSC, com frequência de atendimento semanal ou quinzenal; - Elaborac�o do Plano Individual de Atendimento do adolescente; - Atendimento do adolescente em grupos (somente municípios cofinanciados); <p>D. Ofertar o Serviço de Abordagem ou ter o Serviço referenciado (somente municípios cofinanciados);</p> <p>E. Manter forte articula�o⁽²⁾ com o CRAS e Conselho Tutelar;</p> <p>F. Ofertar atendimento para variadas situa�o de violência ou viola�o de direitos e para os diferentes ciclos de vida⁽³⁾;</p> <p>G. Possuir assistente social e psicólogo;</p> <p>H. Funcionar no mínimo 5 dias por semana e 40 horas semanais.</p>

(continua)

Nível	Porte Grande, Metrópole e CREAS Regional	Porte Pequeno I, Pequeno II e Médio
Nível 4	<p>A. Ofertar o PAEFI assegurando a realização, pelo menos, das seguintes atividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas de acolhida para avaliação inicial dos casos; - Atendimento psicossocial em grupo; - Atendimento psicossocial individual/familiar; - Construção de Plano Individual e/ou Familiar de Atendimento; - Visitas domiciliares; - Elaboração de relatórios técnicos sobre casos em acompanhamento; <p>B. Média de casos em acompanhamento no mês, dividida pela equipe técnica (assistentes sociais e psicólogos), deve ser menor ou igual a 50 casos⁽¹⁾;</p> <p>C. Ofertar os Serviços de LA e PSC, assegurando a elaboração do Plano Individual de Atendimento do adolescente;</p> <p>D. Ofertar o Serviço de Abordagem ou ter o Serviço referenciado;</p> <p>E. Possuir forte articulação⁽²⁾ com o CRAS e Conselho Tutelar;</p> <p>F. Ofertar atendimento para variadas situações de violência ou violação de direitos e para os diferentes ciclos de vida⁽³⁾.</p>	<p>A. Ofertar o PAEFI assegurando a realização, pelo menos, das seguintes atividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas de acolhida para avaliação inicial dos casos; - Atendimento psicossocial em grupo; - Atendimento psicossocial individual/familiar; - Construção de Plano Individual e/ou Familiar de Atendimento; - Visitas domiciliares; - Elaboração de relatórios técnicos sobre casos em acompanhamento; <p>B. Média de casos em acompanhamento no mês, dividida pela equipe técnica (assistentes sociais e psicólogos), deve ser menor ou igual a 50 casos⁽¹⁾;</p> <p>C. Ofertar os Serviços de LA e PSC, assegurando a elaboração do Plano Individual de Atendimento do adolescente (somente municípios cofinanciados);</p> <p>D. Ofertar o Serviço de Abordagem ou ter o Serviço referenciado (somente municípios cofinanciados);</p> <p>E. Possuir forte articulação⁽²⁾ com o CRAS e Conselho Tutelar;</p> <p>F. Ofertar atendimento para variadas situações de violência ou violação de direitos e para os diferentes ciclos de vida⁽³⁾.</p>
Nível 3	<p>A. Ofertar o PAEFI assegurando a realização, pelo menos, das seguintes atividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas de acolhida para avaliação inicial dos casos; - Atendimento psicossocial individual/familiar; - Construção de Plano Individual e/ou Familiar de Atendimento; - Visitas domiciliares; - Elaboração de relatórios técnicos sobre casos em acompanhamento; <p>B. Ofertar os Serviços de LA e PSC;</p> <p>C. Possuir forte articulação⁽²⁾ com o CRAS e Conselho Tutelar;</p> <p>D. Ofertar atendimento para variadas situações de violência ou violação de direitos e para os diferentes ciclos de vida⁽³⁾.</p>	<p>A. Ofertar o PAEFI assegurando a realização, pelo menos, das seguintes atividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas de acolhida para avaliação inicial dos casos; - Atendimento psicossocial individual/familiar; - Construção de Plano Individual e/ou Familiar de Atendimento; - Visitas domiciliares; - Elaboração de relatórios técnicos sobre casos em acompanhamento; <p>B. Ofertar os Serviços de LA e PSC (somente municípios cofinanciados);</p> <p>C. Possuir forte articulação⁽²⁾ com o CRAS e Conselho Tutelar;</p> <p>D. Ofertar atendimento para variadas situações de violência ou violação de direitos e para os diferentes ciclos de vida⁽³⁾.</p>

Nível	Porte Grande, Metrópole e CREAS Regional	Porte Pequeno I, Pequeno II e Médio
Nível 2	<p>A. Ofertar o PAEFI assegurando a realiza�o, pelo menos, das seguintes atividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas de acolhida para avalia�o inicial dos casos; - Atendimento psicossocial individual/familiar; - Visitas domiciliares; - Elaborac�o de relatórios técnicos sobre casos em acompanhamento; <p>B. Possuir forte articula�o⁽²⁾ com o CRAS.</p>	<p>A. Ofertar o PAEFI assegurando a realiza�o, pelo menos, das seguintes atividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas de acolhida para avalia�o inicial dos casos; - Atendimento psicossocial individual/familiar; - Visitas domiciliares; - Elaborac�o de relatórios técnicos sobre casos em acompanhamento; <p>B. Possuir forte articula�o⁽²⁾ com o CRAS.</p>
Nível 1	<p>A. Não realiza alguma(s) das seguintes atividades essenciais do PAEFI:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas de acolhida para avalia�o inicial dos casos; - Atendimento psicossocial individual/familiar; - Visitas domiciliares; - Elaborac�o de relatórios técnicos sobre casos em acompanhamento; ou <p>B. Articula�o frágil ou inexistente com o CRAS; ou</p> <p>C. Não possuir assistente social nem psicólogo.</p>	<p>A. Não realiza alguma(s) das seguintes atividades essenciais do PAEFI:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas de acolhida para avalia�o inicial dos casos; - Atendimento psicossocial individual/familiar; - Visitas domiciliares; - Elaborac�o de relatórios técnicos sobre casos em acompanhamento; ou <p>B. Articula�o frágil ou inexistente com o CRAS; ou</p> <p>C. Não possuir assistente social nem psicólogo.</p>

Fonte: Adaptado de Nunes e Clemente (2015).

Notas: ⁽¹⁾ A quantidade de casos é obtida a partir da média de acompanhamentos da unidade informada no item A1 do Registro Mensal de Atendimentos (RMA), cuja reda o   “Total de casos (famílias ou indivíduos) em acompanhamento pelo PAEFI”.

⁽²⁾ Considera-se “forte articula o” o fato de desenvolver alguma das seguintes atividades: reuniões periódicas, estudos de caso em conjunto ou atividades em parceria.

⁽³⁾ Atender crianças, mulheres e idosos para pelo menos um dos três tipos de violência prioritários (i.e., violência física, psicológica ou sexual; explora o sexual; e negligência).