



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS

ANDRÉ LUIS NOGUEIRA DA SILVA

**OS ESTADOS NO SUAS: UMA ANÁLISE DA CAPACIDADE
INSTITUCIONAL DOS GOVERNOS ESTADUAIS NA ASSISTÊNCIA
SOCIAL**

NATAL-RN
2015

ANDRÉ LUIS NOGUEIRA DA SILVA

**OS ESTADOS NO SUAS: UMA ANÁLISE DA CAPACIDADE
INSTITUCIONAL DOS GOVERNOS ESTADUAIS NA ASSISTÊNCIA
SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Orientadora: Prof.^a Dra. Sandra Cristina Gomes

NATAL-RN
2015

UFRN. Biblioteca Central Zila Mamede.
Catalogação da Publicação na Fonte

Silva, André Luis Nogueira da.

Os estados no SUAS : uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social / André Luis Nogueira da Silva. – Natal, RN, 2015.

88 f. : il.

Orientadora: Prof^a Dr^a Sandra Cristina Gomes.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais.

1. Federalismo – Dissertação. 2. Descentralização – Dissertação. 3. Capacidade institucional – Dissertação. 4. Governos estaduais – Dissertação. 5. Assistência social – Dissertação. I. Gomes, Sandra Cristina. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/UF/BCZM

CDU 342.24

ANDRÉ LUIS NOGUEIRA DA SILVA

TERMO DE APROVAÇÃO

**OS ESTADOS NO SUAS: UMA ANÁLISE DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS
GOVERNOS ESTADUAIS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Texto submetido à apreciação da banca examinadora, composta pelos membros abaixo denominados, em 27 de julho de 2015:

Prof^ª. Dr^ª. Sandra Cristina Gomes
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE - UFRN
(Orientadora)

Prof^ª. Dr^ª. Lindijane de Souza Bento Almeida
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE - UFRN
(Examinador)

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV/EAESP
(Examinador Externo)

NATAL/RN
2015

Aos desassistidos, que sofrem não só com as restrições de acesso a serviços básicos, mas também com o preconceito de uma sociedade mesquinha e elitista

AGRADECIMENTOS

A conclusão desse trabalho representa a realização de um sonho há muito perseguido. Como todos os sonhos, sua concretização não é obra individual, depende, além de contingências espirituais e divinas, de pessoas. Pessoas que nos ajudam não só a acreditar, mas que nos mostram, quando mais precisamos, que todo esforço vale a pena..

É comum as pessoas creditarem ao acaso a responsabilidade pelos rumos que a vida os leva. Eu prefiro chamar de intervenção divina. Não tenho dúvidas de que o plano espiritual operou no sentido do cumprimento deste objetivo pessoal e recaí sobre ele meu agradecimento primeiro. Dentre os agentes do espírito de luz maior, agradeço de todo o coração a minha amada vó Dorinha e meu estimado primo Bruno Tarcísio. Reencarnados que me ensinaram o valor da palavra família e o sentido da solidariedade. Tenho certeza que continuam a proteger e guiar os passos de toda a família.

Família, esta, responsável por tudo que conquistei ao longo da vida. Conquistas que não podem ser confundidas com vitórias. Muitas vezes, derrotas podem ser derrotas a primeira vista, mas, na verdade, servem de aprendizado e crescimento para muito além da vida terrena.

Esta conquista não ocorreria sem o apoio e a paciência da minha amada esposa, Ana Emília. Seu amor e companheirismo foram essenciais para concretização deste sonho, que tenho certeza servirá para darmos passos ainda maiores.

Aos meus pais, Aída e Ecio, que com todo zelo e cuidado souberam me transmitir valores e princípios que carregarei por toda a minha vida. Agradeço também pela compreensão pelos momentos em que estive ausente. Espero que a realização deste sonho justifique isso.

Irmãos, avós, primos e primas, tios e tias, cunhadas e cunhados, sobrinhas, sogro e sogra também merecem meu agradecimento pelo simples fato de existirem. Poucos são os agraciados em ter sua família como seus melhores amigos. O efeito prático disso está no apoio que damos uns aos outros, seja em decisões difíceis seja em momentos conturbados. Tenho certeza que advém de nossa união a força para ultrapassarmos todas as barreiras e alcançarmos nossos sonhos – que isto se mantenha por toda eternidade.

À minha orientadora, professora Sandra Gomes, que com toda a sua maestria soube me guiar, tentando fazer com que esta pesquisa fosse a “minha pesquisa”. A mescla de liberdade de trabalho com intervenções pontuais, quase que cirúrgicas, é capacidade de poucos. Seu conhecimento e habilidade foram essenciais não apenas para o desenvolvimento

deste trabalho, como também para meu amadurecimento acadêmico. Obrigado!

Aos amigos Trindade, Juba e João Paulo, pelo apoio e incentivo. Ao último, agradeço também pela ajuda e construtivos comentários tecidos ao longo do desenvolvimento deste trabalho.

Aos colegas do mestrado, Vidal, Jenair, Lucas, Pedro, Raquel, Haline, Avelino, Gabriela, Wagner, Rafael, Paula e Valéria. Companheiros de dificuldades e compartilhadores de sonhos. Que este seja apenas o início de uma jornada de sucesso profissional e acadêmico.

Aos professores Hironubo Sano e Maria do Livramento Clementino, que em muito engrandeceram o trabalho com as sugestões proferidas na qualificação.

Aos amigos do IBGE, pela paciência e ajuda na concretização desse sonho. Sem o apoio de vocês nada disso seria possível. Um agradecimento especial ao colega Damião Ernane, que com todo seu conhecimento e experiência no uso de técnicas estatísticas, foi de fundamental importância para a realização deste trabalho.

Ao IBGE, pelo apoio que sempre conferiu à continuação da minha trajetória acadêmica. As liberações para participação de congressos e seminários, bem como a concessão de licença capacitação foram de suma importância para a construção desta dissertação.

Muito obrigado a todos!!!

RESUMO

O presente trabalho trata dos efeitos gerados pelos desenhos institucionais no comportamento de atores políticos. A literatura que discute as implicações dos arranjos federativos na produção de políticas públicas se aporta em dois argumentos opostos: (1) a configuração federativa provocaria dispersão e variação na provisão de serviços entre os governos subnacionais; e (2) o governo central possuiria mecanismos capazes de induzir a provisão de políticas nacionais em patamares mais homogêneos, de modo similar a estados unitários. A pesquisa insere-se nesta discussão à medida que aborda os efeitos do desenho institucional do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas decisões dos governos estaduais brasileiros. Diante disso, analisou-se a capacidade institucional construída pelos 26 governos estaduais após a implementação do SUAS, concebendo este sistema como mecanismo de definição de atribuições governamentais e de cooperação federativa. Argumenta-se que a existência de uma heterogênea capacidade institucional dos governos estaduais na Assistência Social é resultado da autonomia contida no desenho institucional do SUAS para esse nível de governo. Tal liberdade de atuação relativiza a ideia de que a implementação de sistemas nacionais de políticas públicas geraria efeitos positivos (ou homogêneos) em todos os governos subnacionais, ao mesmo tempo que impede generalizar a premissa de fragilidade dos estados no plano federativo brasileiro.

Palavras Chave: Federalismo. Descentralização. Capacidade Institucional. Governos estaduais. Assistência Social.

ABSTRACT

This paper deals of the effects generated by institutional designs in the behavior of political actors. The literature that discusses the implications of federal arrangements in the production of public policies to dock at two opposing arguments: (1) the federal configuration would cause dispersion and variation in service provision between subnational governments; and (2) the central government would own mechanisms to induce the provision of national policies in more homogeneous levels, similar to unitary states. The research is part of this discussion because it analyzes the effects of the institutional design of the Sistema Único de Assistência Social (SUAS) in the decisions of states in Brazil. Therefore, we analyzed the institutional capacity built by the 26 state governments after the implementation of SUAS, conceiving this system as defined mechanism of government functions and federative cooperation. It is argued that the existence of a heterogeneous institutional capacity of state governments in social assistance is a result of the autonomy contained in the institutional design of SUAS to this level of government. This freedom of action relativize the idea that the implementation of national public policy systems would generate positive (or homogeneous) effects in all subnational governments, at the same time as it preclude to generalize the premise of fragility of the states in the brazilian federal plan.

Keywords: Federalism. Decentralization. Institutional Capacity. State Governments. Social Assistance.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. APORTE TEÓRICO-METODOLÓGICO: OS GOVERNOS ESTADUAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	17
1.1 A CONTRIBUIÇÃO DO NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO.....	17
1.2 O DESENHO FEDERATIVO BRASILEIRO: UM MODELO COOPERATIVO.....	18
1.3 OS SISTEMAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESCENTRALIZAÇÃO OU MUNICIPALIZAÇÃO?.....	21
1.4 A POSIÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: APONTAMENTOS DE UMA ESCASSA LITERATURA.....	26
1.5 COMO ANALISAR CAPACIDADES INSTITUCIONAIS DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS? A OPÇÃO POR UMA ANÁLISE EMPÍRICA INTEGRADA.....	33
2. A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	37
2.1 O RECENTE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL.....	37
2.2 UMA ESTRATÉGIA DE MUNICIPALIZAÇÃO: A CRIAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	44
2.3 O PAPEL DOS GOVERNOS ESTADUAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS.....	49
3. A CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS GOVERNOS ESTADUAIS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	57
3.1 CAPACIDADE FINANCEIRA.....	58
3.2 CAPACIDADE ADMINISTRATIVA.....	63
3.3 CAPACIDADE POLÍTICA.....	68
3.4 CAPACIDADE COOPERATIVA.....	70
3.5 ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL: O ÍNDICE DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	73
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	85

INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata dos efeitos gerados pelos desenhos institucionais no comportamento de atores políticos. A literatura que discute as implicações dos arranjos federativos na produção de políticas públicas se aporta em dois argumentos opostos: (1) a configuração federativa provocaria dispersão e variação na provisão de serviços entre os governos subnacionais; e (2) o governo central possuiria mecanismos capazes de induzir a provisão de políticas nacionais em patamares mais homogêneos, de modo similar a estados unitários. A pesquisa insere-se nesta discussão à medida que analisa os efeitos do desenho institucional do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas decisões dos governos estaduais brasileiros.

Aceitar a ideia de que o federalismo afeta as políticas públicas (PIERSON, 1995; OBINGER, LEIBFRIED E CASTLES, 2005) resulta em questionamentos quanto a maneira que isto se dá. A resposta exige conceber a configuração federativa como uma forma de Estado que divide verticalmente a autoridade política (LEVI, 2010). Ou seja, em federações coexistiriam esferas de governo com autoridade sob um mesmo território, capazes de promover políticas próprias e com poder para decidir sobre políticas nacionais (ELAZAR, 1995). Nesta perspectiva, a compreensão das ações estatais passa pela elucidação das responsabilidades funcionais dos entes federados.

O exame sobre o caso brasileiro complexifica o alcance de tal objetivo. Isto porque a Constituição de 1988 inovou ao instituir uma tríade federativa sob uma base cooperativa. Ademais, a Carta transportou para legislação infraconstitucional a responsabilidade de definir competências e formas de relacionamento intergovernamental no âmbito das políticas sociais. Este contexto institucional possui consequências tanto normativas quanto para os estudos federativos.

Quanto ao primeiro aspecto, o novo arranjo federativo imputou ao governo central a importante função de liderar e coordenar a cooperação intergovernamental. Assim sendo, ao longo da década de 1990, o governo federal empreendeu processos de descentralização, cujas feições e ritmos variaram conforme a política social. Consubstanciada a partir da constituição de sistemas nacionais de políticas públicas, a descentralização foi exitosa quando da ação política deliberada do governo central em induzir os governos subnacionais a aderirem a determinados programas sociais (ARRETCHE, 1996, 1998, 1999).

Para alguns autores, a constituição de sistemas nacionais de provisão de serviços

públicos não só contribuiria com a descentralização, mas também fortaleceria a capacidade institucional dos entes subnacionais no contexto federativo (FRANZESE e ABRUCIO, 2013). No entanto, a preocupação do governo federal em expandir e universalizar os serviços sociais fez com que a descentralização assumisse o caráter de municipalização, dotando de incertezas o papel dos governos estaduais na promoção de políticas públicas.

A implicação nos estudos federativos, por sua vez, percorre o plano metodológico. A consideração de que o desenho constitucional brasileiro não é dimensão suficiente para explicar a posição das unidades constituintes no plano federativo exige a análise de outras variáveis. Pesquisas com este objetivo devem considerar os normativos que efetivamente dão corpo às atribuições institucionais dos entes federados e que regem as relações intergovernamentais.

Tal perspectiva não fora considerada pelos poucos analistas que se propuseram a estudar os governos intermediários no Brasil. Valendo-se da análise do desenho constitucional (ARRETCHE e SCHLEGEL, 2014), do contexto fiscal (REZENDE, 2013) ou da existência de mecanismos de coesão horizontal (PRADO, 2013), alguns pesquisadores afirmam haver uma fragilidade da posição dos governos estaduais no federalismo brasileiro. Esta debilidade dos estados resultaria na falta de capacidade, e assim de autonomia, dos estados em implementar políticas próprias (*self-rule*) e de influenciar as decisões nacionais (*shared-rule*).

O presente trabalho pressupõe que estudos sobre os desenhos institucionais muito podem contribuir para a compreensão do federalismo brasileiro (ALMEIDA, 2001; SOUZA, 2008). Concebe ainda que a análise de uma política setorial eminentemente cooperativa pode ser mais valiosa para o entendimento da dinâmica federativa do que trabalhos focados unicamente no ordenamento constitucional. Neste sentido, propõe-se analisar **quais efeitos o SUAS provoca na capacidade institucional dos governos estaduais brasileiros?**

Acredita-se que a análise comparada da capacidade institucional dos estados permite verificar os efeitos provocados pelo SUAS neste nível de governo. A atuação estatal, portanto, é percebida como resultado de incentivos ou constrangimentos institucionais, cuja compreensão exige considerar o desenho constitucional, o legado das políticas prévias e a engenharia operacional da política em questão (ARRETCHE, 2007; IMMERGUT, 2006; MARQUES, 1997; PIERSON, 1995; ROCHA, 2005).

Concebida enquanto direito constitucional apenas em 1988, a Assistência Social enfrenta um tortuoso caminho até adentrar à agenda do governo central (SATYRO e SCHETTINI, 2011). É com a instituição do Sistema Único de Assistência Social, em 2005, que a fragmentação e secundarização dos programas sociais dão lugar a uma política nacional,

que define forma e conteúdo das ações socioassistenciais. Baseando-se nas experiências exitosas de descentralização da saúde e da educação, o SUAS assume também o feitiço municipalista.

Na tentativa de construção de um ordenamento nacional de provisão de serviços socioassistenciais, o executivo federal centrou esforços em induzir os municípios a aderirem ao sistema nacional. Por outro lado, a engenharia operacional do SUAS não estabeleceu competências claras para o ente estadual, assim como não concedeu uma estrutura de incentivos suficiente para estimulá-lo a atuar no âmbito da Assistência Social. As incertezas quanto algumas das atribuições estaduais, maximizadas pela falta de obrigação constitucional em repasse mínimo de recursos para o setor, permitem afirmar que não houve uma ação política deliberada do governo federal em incitar o nível intermediário de governo a implementar o SUAS. O arranjo institucional da política, assim, garante a autonomia de atuação dos governos estaduais no campo socioassistencial.

A verificação da capacidade dos estados em cumprir suas responsabilidades funcionais apresenta-se como frutífero caminho para compreensão dos efeitos provocados pelo desenho institucional do SUAS neste nível de governo. Diante disso, **a pesquisa busca analisar a capacidade institucional construída pelos governos estaduais após a implementação do SUAS, concebendo este sistema como mecanismo de definição de atribuições governamentais e de cooperação federativa.**

Importa esclarecer que a pesquisa não pretende analisar a efetividade do SUAS, nem muito menos dos serviços socioassistenciais previstos em seu ordenamento. Não será abordada, portanto, a qualidade e a eficácia das políticas socioassistenciais nos estados. Ademais, a falta de dados e informações históricas sobre a estrutura administrativa dos estados impediu a realização de uma comparação temporal sobre a capacidade institucional deste ente federado antes da implementação do SUAS. Na verdade, são bastante recentes as tentativas de levantamento e congregação de dados administrativos sobre os governos estaduais.

Do ponto de vista empírico, realizou-se uma análise comparativa dos 26 estados da federação na implementação do SUAS. A necessidade de investigação de um grande número de casos (estados) implica no estudo de poucas variáveis (RAGIN, 1987, GERRING, 2009). Assim, optou-se por desenvolver um estudo global dos estados brasileiros em detrimento a investigações mais aprofundadas, de cunho qualitativo, que, sem dúvidas, contribuiriam com a elucidação de inúmeras questões aqui levantadas, mas que foge ao escopo de um trabalho a nível de mestrado. Portanto, a perspectiva não foi de conhecer em profundidade a situação de

cada estado no campo socioassistencial, mas sim de identificar padrões gerais ou regularidades em sua atuação.

Estratégias de pesquisa deste porte são indicadas para confirmar ou refutar teorias existentes. Neste sentido, pretende-se testar a premissa de que a adoção de sistemas nacionais de provisão de serviços públicos, mais especificamente do SUAS, provoca o fortalecimento institucional dos governos subnacionais (FRANZESE e ABRUCIO, 2013). Assim como, confirmar ou afastar o postulado de que os estados são frágeis do ponto de vista federativo (PRADO, 2013; REZENDE, 2013; ARRETCHE E SCHLEGEL, 2014). De forma mais abrangente, o estudo permitirá verificar como o arranjo federativo interfere nas políticas públicas (PIERSON, 1995; OBINGER, LEIBFRIED E CASTLES, 2005).

Para tanto, a pesquisa estrutura-se em três momentos. Em um primeiro, realiza-se um resgate teórico-metodológico sobre o desenho federativo brasileiro, enfatizando o papel dos estados neste arranjo organizacional. Explora, neste sentido, o feitiço cooperativo definido pelo desenho constitucional e materializado pela constituição de sistemas nacionais de políticas públicas, argumentando que a descentralização no Brasil assumiu caráter de municipalização. Aborda, ainda, a literatura que trata sobre o impacto dos desenhos de descentralização na capacidade institucional dos governos subnacionais.

Posteriormente, realiza-se uma análise documental a partir de normas e regulamentos que dão corpo à engenharia institucional do Sistema Único de Assistência Social. Usa-se, além disso, as deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social como forma de diagnosticar os problemas no conteúdo e na formatação do SUAS, favorecendo também a construção de uma história institucional da política assistencial. A ideia, aqui, é identificar as atribuições institucionais dos governos estaduais no âmbito do sistema.

Por fim, examina-se dados secundários sobre a capacidade institucional dos estados a partir do estabelecimento de quatro dimensões de análise: financeira, administrativa, política e cooperativa. Para cada dimensão foram definidas variáveis independentes relacionadas ao funcionamento da Assistência Social no âmbito estadual e, principalmente, vinculadas às atribuições estipuladas pela NOB/SUAS. Com vistas a obter um panorama de cada dimensão, ao final de cada análise construiu-se um índice sintético, que agregou todas as variáveis da dimensão em questão. Este viés metodológico parte da concepção de Gomes (2010), que propõe uma análise empírica integrada para as pesquisas que se debruçam sobre os efeitos da descentralização nos governos subnacionais

Na dimensão administrativa, analisou-se a estrutura administrativa dos governos estaduais, o perfil do funcionalismo, a situação/existência de instrumentos de gestão inerentes

à política de assistência social e a prestação direta de serviços socioassistenciais – tanto na Proteção Social Básica quanto na Proteção Social Especial. Estas informações foram coletadas da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC) do IBGE de 2012 e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE de 2011.

No aspecto financeiro, as variáveis analisadas foram o percentual despesas liquidadas na Assistência Social em relação ao total de despesas liquidadas total do estado. Visando mitigar possíveis situações esporádicas, como contingenciamentos, trabalhou-se com a média móvel das despesas liquidadas em 2011, 2012 e 2013. Estes valores foram extraídos do Sistema de Coleta de Dados Contábeis do Governo Federal (SISTN). Além disso, foram utilizados dados do Relatório de Informações Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para obtenção do quantitativo de famílias de baixa renda por estado. A partir de tal informação identificou-se o valor dispendido pela esfera estadual por família de baixa renda de seu território.

No lado político, foi realizado, também com base nos dados da ESTADIC de 2012, um diagnóstico da estrutura de funcionamento dos Conselhos Estaduais de Assistência Social. A existência de recursos orçamentários para manutenção do Conselho, seu caráter fiscalizador, a existência de canal de denúncias, o poder de deliberar sobre o orçamento e a participação na elaboração do PPA, LDO e LOA foram consideradas variáveis que expressam a capacidade destes em influenciar as políticas públicas.

Para mensurar a capacidade cooperativa verificou-se a cooperação técnica e financeira dos estados junto aos municípios. O estabelecimento de consórcios públicos firmados entre os estados e os municípios que compõem sua jurisdição, que denominamos consórcios públicos estaduais, foi a variável escolhida para representar a colaboração técnica. A perspectiva é de que a cooperação federativa é uma das principais atribuições do ente estadual e que esta se dá de forma mais estável por meio da associação consorciada. Os dados foram obtidos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2011 do IBGE. A cooperação financeira, por sua vez, foi avaliada por meio do cofinanciamento estadual na prestação de serviços sociais pelos municípios (Proteção Social Básica e Proteção Social Especial), assim como pelo apoio financeiro na construção, reforma e ampliação de equipamentos socioassistenciais. Tais informações foram também obtidas da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC) do IBGE de 2012.

Por fim, as quatro dimensões foram agregadas no Índice de Capacidade Institucional da Assistência Social (ICAS). Foi possível, assim, instituir um ranking dos estados a partir do seu nível institucional. Além disso, permitiu verificarmos a existência de associação entre a

capacidade institucional e algumas variáveis externas, como a posição geográfica (macrorregião), a demanda por serviços socioassistenciais (percentual de famílias de baixa renda em relação ao total de famílias do estado) e o desenvolvimento econômico do estado (PIB estadual per capita).

Finalmente, este trabalho argumenta que a existência de uma heterogênea capacidade institucional dos governos estaduais na Assistência Social é resultado da autonomia contida no desenho institucional do SUAS para esse nível de governo. Tal liberdade de atuação relativiza a ideia de que a implementação de sistemas nacionais de políticas públicas geraria efeitos positivos (ou homogêneos) em todos os governos subnacionais, ao mesmo tempo que impede generalizar a premissa de fragilidade dos estados no plano federativo brasileiro.

1. APORTE TEÓRICO-METODOLÓGICO: OS GOVERNOS ESTADUAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

1.1 A contribuição do neoinstitucionalismo histórico

É cada vez mais frequente a utilização do instrumental neoinstitucional na análise de políticas públicas. A premissa básica desta abordagem é de que as instituições são fator decisivo no processo de formulação e implementação das ações governamentais. Ou seja, elas importam porque afetam o comportamento dos atores políticos, sendo componente essencial no *policy-making* (ARRETCHE, 2007; IMMERGUT, 2006; MARQUES, 1997; PIERSON, 1995; ROCHA, 2005). Admite-se, ademais, que o desenho institucional não só produz efeitos nas iniciativas estatais, mas também que seus resultados estão no cerne da origem e mudança das instituições¹ (ARRETCHE, 2007; PIERSON, 2000).

Refutando a capacidade de predizer fenômenos sociais, os neoinstitucionalistas imputam à ciência política a construção de teorias de médio alcance, em que o conhecimento produzido possui natureza probabilística e portabilidade limitada. Sua agenda de pesquisas abarca desde relações entre instituições, comportamentos e resultados, ou mesmo temas sobre a natureza das instituições. O foco está na identificação de *quais* instituições geram determinados comportamentos e *como* isto ocorre (ARRETCHE, 2007).

Importante contribuição é dada por uma de suas vertentes, comumente intitulada de neoinstitucionalismo histórico. Seus estudos incorporam a ideia do *path dependency*, que coloca a variável temporal como importante fator do desenvolvimento institucional. Ou seja, para tal corrente, decisões tomadas no passado direcionam as alternativas a serem escolhidas no futuro. A consideração de que o passado importa sugere dois postulados: (1) as escolhas prévias moldam a ação governamental; e (2) instituições podem gerar comportamentos diversos, que variam conforme o contexto.

Neste sentido, as políticas públicas seriam resultado de uma combinação complexa de fatores definidos pelos sistemas políticos e por contingências históricas. Segundo Immergut (2006, p. 172),

[...] a representação de interesses é moldada por atores coletivos e instituições que carregam traços de suas próprias histórias. As Constituições

¹ Pierson (2000) afirma que as formas institucionais podem ser desvendadas na análise das consequências funcionais para a qual foram criadas. Na mesma linha, Arretche (2007, p.148) coloca que “a justificativa para a mudança institucional está assentada sobre uma condenação dos efeitos produzidos pelas instituições presentes”.

e as instituições políticas, as estruturas estatais, as relações de grupos de interesse estatais e as redes de políticas estruturam o processo político. Consequentemente, as demandas políticas e as políticas públicas não são moldadas pelas exigências neutras e convergentes da modernização.

Assentar-se neste pressuposto teórico sugere que a análise de ações públicas passa pela consideração de fatores como o desenho constitucional, o legado das políticas prévias e a engenharia operacional da política em questão. No que se refere ao desenho constitucional, a opção por um modelo federado ou unitário e mesmo a existência de nuances federativas – como é o caso da preponderância cooperativa ou competitiva – impõem vicissitudes tanto ao formato das políticas como ao seu conteúdo.

1.2 O desenho federativo brasileiro: um modelo cooperativo

A distinção entre a formatação federativa e unitária dos Estados advém do modo de repartição da sua autoridade política. Em federações, os governos são divididos verticalmente em diferentes níveis, de modo que a população de um território submete-se a mais de uma autoridade política (LEVI, 2010). Neste caso, as esferas de governo são independentes e soberanas, pois tem autonomia política – seus governantes são eleitos – e fiscal para implementar suas próprias ações. Além disso, estados federados implicam na acomodação de interesses territoriais nas decisões governamentais, vez que as unidades federativas possuem tanto prerrogativas de autogoverno (*self-rule*) quanto poder decisório na esfera nacional (*shared-rule*) (ELAZAR, 1995).

Recorrendo à literatura internacional, Franzese e Abrucio (2013) tratam sobre o impacto do desenho federativo nas políticas públicas a partir da análise dos modelos competitivo e cooperativo. O primeiro seria caracterizado pela distribuição de atribuições a partir das áreas de atuação governamental. O segundo, por sua vez, prevê a atuação conjunta numa mesma área de política pública, repartindo, apenas, competências funcionais para cada nível de governo.

O arranjo competitivo concede poder tributário às esferas de governo, o que contribui para a ocorrência de disputa entre eles. Por este motivo, argumenta-se que este modelo pode gerar um problema de ação coletiva. Pode implicar, além disso, na redução de investimentos na área social, que ocorreria para evitar a atração de novos beneficiários (*free riders*)².

² Para Olson (1999), mesmo que os membros de um grupo saibam que agir coletivamente favorece a consecução de objetivos comuns, esse conhecimento não é suficiente para fazê-los atuar. Isto porque muitos indivíduos não querem assumir os custos da ação, esperando pela atuação do “outro”. Desse modo, os

No formato cooperativo não haveria competição tributária. No entanto, a necessidade de atuação conjunta elevaria o número de *veto players*³, o que maximizaria o risco da paralisia decisória e favoreceria a manutenção do status quo. Quando não, ampliaria a rigidez das políticas públicas, que passariam a ter de se moldar a diferentes interesses. Tal situação seria um empecilho a mudanças mais profundas e dificultaria a responsividade às demandas da população. Nesse sentido, as ações governamentais tenderiam a ser puramente incrementais.

Franzese e Abrucio (2013) apontam problemas nessa classificação dual, citando o próprio caso brasileiro.

Observando essas duas condições, percebe-se que a Constituição não definiu claramente um modelo de federalismo competitivo ou cooperativo para o país. Ao desenhar uma federação descentralizada, o texto segue a direção de um modelo mais propício à competição. Porém, ao prever a responsabilidade compartilhada de atribuições em diversas áreas de políticas públicas, a Carta aponta no sentido de uma necessária cooperação entre os entes federativos (FRANZESE e ABRUCIO, 2013, p. 364)

O desenho federativo brasileiro, assim, seria híbrido, vez que composto por características do modelo competitivo, como é o caso da descentralização fiscal, e por elementos da forma cooperativa, com a previsão de atuação conjunta em determinadas áreas de atuação estatal. Portanto, tal categorização mostra-se insuficiente para explicar a forma de funcionamento de todos os sistemas federados.

Pierson (1995) afirma que o principal impacto do federalismo nas políticas estatais está na criação de unidades autônomas, capazes de atuar por conta própria e de influenciar as ações do governo central. Para ele, isso complexifica os desenhos de políticas públicas, que precisam moldar-se a diferentes interesses (regionais, locais, partidários, etc). A importância de seus estudos está na desvinculação destes problemas ao modelo competitivo ou cooperativo. Acredita, assim, na coexistência das duas características numa mesma federação, como é o exemplo brasileiro.

Obinger, Leibfried e Castles (apud Franzese e Abrucio, 2013) colocam que os efeitos da relação entre Estados de Bem-Estar e o federalismo divergem conforme a ordem no tempo em que se desenvolveram. Para eles, a facilidade ou dificuldade de implementação de políticas sociais e, assim, da estruturação de um Estado de Bem Estar depende da existência

indivíduos “inertes” (*free-riders*) receberiam os benefícios sem assumir os custos da ação. Analogamente, em contextos de federalismo competitivo a ação coletiva das unidades federadas seria ainda mais prejudicada, tendo em vista a restrita existência de interesses comuns.

³ Segundo Tsebelis (1997), “*veto player* é um ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política” (p.2). Neste sentido, um grande número de *veto players* tende a tornar mais moroso e complexo o processo de tomada de decisão.

prévia de um federalismo democrático. Desta feita, quando o Welfare State começa a se estruturar em meio a um federalismo centralizado e autoritário, as políticas sociais se desenvolvem mais rapidamente. Na mesma linha, em contextos de federalismo democrático o Estado de Bem-Estar teria maiores dificuldades para se estruturar.

Franzese e Abrúcio (2013, p.371-372) tentam adequar o modelo analítico ao caso brasileiro:

[..]o federalismo [no Brasil] não teria sido um obstáculo à nacionalização de políticas sociais, uma vez que estas são prévias ao contexto federativo democrático. [...] Por outro lado, não se pode desconsiderar que a mesma Constituição também traz inovações na área de políticas públicas, institucionalizando uma agenda de políticas sociais com diretrizes de universalização e igualdade de acesso, típicas de um modelo de Estado de Bem Estar Social e que não estavam presentes na trajetória prévia dessas políticas. Neste sentido, a Carta pode ser considerada como um marco não só no desenho federativo, mas também no desenho das políticas sociais, [...] uma situação semelhante àquela encontrada [...] em países nos quais o Estado de Bem Estar Social se desenvolveu em um contexto federativo e democrático.

Por entenderem que o Welfare State apenas se desenvolveu no contexto pós-1988, devido à universalização das políticas sociais trazida como exigência constitucional, os autores admitem uma maior dificuldade na implementação de políticas sociais no país.

Outra proposição de Obinger, Leibfried e Castles (apud Franzese e Abrucio, 2013) é de suma importância para compreensão da relação entre federalismo e políticas públicas: a existência de uma reciprocidade causal. A ideia é que os contextos federativos não só afetam as políticas sociais, mas também são por ela influenciados. Analisando as políticas de saúde, educação e assistência social no Brasil, Franzese e Abrúcio (2013) concluem que os processos de descentralização, promovidos a partir da constituição de sistemas nacionais, fortaleceram o poder dos entes subnacionais, dificultando ações unilaterais por parte do governo central na alteração de desenhos de políticas sociais. Portanto, o desenvolvimento de sistemas nacionais de provisão de serviços públicos afetaria as formas de relacionamento intergovernamental, emoldurando um desenho federativo mais afeito à cooperação.

A perspectiva cooperativa da federação brasileira também é assumida por Almeida (2001; 2005). Para a autora, a falta de clareza da Constituição de 1988 quanto a autoridade e as responsabilidades dos entes federados imprimiu o desafio da atuação conjunta em várias áreas de atuação governamental. Para alguns, tais indefinições seriam o fator explicativo da

ineficácia do Estado brasileiro. O argumento é de que

[...] no âmbito das políticas sociais, prevaleceria no modelo federativo brasileiro uma injustificável e indesejável superposição de competências e atribuições entre as três esferas de governo. Ela redundaria na prestação descoordenada do mesmo tipo de serviço ou bem coletivo por mais de uma esfera governamental, ou em um jogo de empurra que acarretaria ineficiência e, no limite, não provimento de certos bens ou serviços. Assim, o desenho constitucional seria apenas um esboço, com muitas áreas de sombra, competências indefinidas, mecanismos de responsabilização por desenhar. (ALMEIDA, 2001, p.26)

Neste entendimento, a falta de efetividade na provisão de serviços públicos estaria na incompletude do desenho federativo disposto pela Carta de 1988. Almeida (2001) questiona tal concepção ao colocar que a superposição de competências não pode ser vista como um problema, pois trata-se de uma característica inerente a sistemas federativos. Afirma, além disso, que o compartilhamento de atribuições flexibiliza a atuação dos entes subnacionais, o que é essencial em contextos de elevada desigualdade administrativa e financeira. Portanto, as incertezas quanto as competências das esferas de governo não seriam originárias do desenho constitucional, mas sim consequência da ausência de um ordenamento nacional de provisão de serviços públicos ou de problemas em sua implementação.

1.3 Os sistemas nacionais de políticas públicas: descentralização ou municipalização?

No Brasil, a descentralização das políticas sociais ocorreu por meio da instituição de sistemas nacionais. Após 1988, estados e municípios passaram a assumir responsabilidades na gestão de políticas públicas. Devido ao novo contexto federativo, eles podiam atuar ou por iniciativa própria ou a partir da adesão a algum programa proposto por um nível mais alto de governo. Tal prerrogativa adveio do feitiço cooperativo do novo arranjo estatal. Para Franzese e Abrúcio (2013: 372), “O rol de competências constitucionais comuns favoreceu a indefinição de responsabilidades entre os entes federativos, enquanto as diretrizes constitucionais de descentralização e universalização de políticas sociais fortaleceram os municípios”.

Este contexto permitiu tanto a inercia quanto a inovação por parte dos governos subnacionais. A inercia tinha como pano de fundo o “jogo de empurra”⁴ causado pela ampla quantidade de atribuições comuns. Já as inovações aconteceram, sobretudo, nos municípios,

⁴ A existência de atribuições comuns permite que os entes federados responsabilizem o outro pela ausência de determinados serviços públicos.

devido a ampliação de suas receitas advindas com a descentralização fiscal. O governo central, diante disto, assume importante papel: “de forte regulação das políticas nacionais, de correção das desigualdades regionais e de compensação das insuficiências locais” (ARRETCHE, 1996, p.17).

Analisando o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, Arretche (1999) confirma a função coordenativa e indutora do governo federal como elemento preponderante para o sucesso dos processos de descentralização. Segundo a autora, a adesão dos entes subnacionais a programas de descentralização de funções está condicionada a um cálculo feito pelos gestores quanto aos custos e benefícios de sua decisão. Neste sentido, a “ação política deliberada” do governo central, através de estratégias de indução, é essencial para eficácia do processo descentralizador. Assim,

[...] o sucesso de cada programa é determinado por uma dada estrutura de incentivos à adesão. Vale dizer, dado que, em Estados federativos, a assunção de atribuições de gestão em políticas públicas depende da decisão soberana dos governos locais — salvo expressas imposições constitucionais —, e dado que esta decisão é resultado de um cálculo destas administrações quanto aos custos e benefícios nela implicados, a extensão da descentralização depende, em grande parte, da estrutura de incentivos associada a cada política particular (ARRETCHE, 1999, p. 122).

Diante disso, apesar da importância de aspectos como a capacidade administrativa e financeira dos governos locais, eles não são suficientes para garantir o sucesso da descentralização. A ideia de que fatores estruturais das esferas subnacionais de governo não são elementos determinantes na eficácia da descentralização coloca o governo federal como mais importante ator na efetivação das políticas sociais. Nesta perspectiva, a constituição de sistemas nacionais de políticas públicas pelo governo central contribuiria para fortalecer o poder dos demais entes federados, favorecendo, inclusive, a ampliação da capacidade institucional de estados e municípios no contexto federativo (FRANZESE E ABRUCIO, 2013). Dito de outro modo, *o fortalecimento institucional dos governos subnacionais seria contingente à ação deliberada do governo central na criação de sistemas nacionais de políticas públicas.*

Observa-se, assim, que a adoção de sistemas nacionais foi o instrumento utilizado pelo governo central para efetivação da descentralização no Brasil. Apesar da perspectiva sistêmica, na maioria dos casos *descentralização confundiu-se com municipalização* (SOUZA, 2004). Isto porque, a preocupação inicial do governo federal estava na expansão de

serviços sociais, que seriam prestados diretamente pelos governos locais. Os governos estaduais, neste contexto, atuaram como mais um agente promotor da municipalização, implementando políticas “paralelas” de capacitação municipal e de transferência formal de atribuições⁵ (ARRETCHE, 1999).

O ritmo e a forma em que se deu a descentralização possuem especificidades inerentes a trajetória institucional de cada política em particular. No entanto, o ordenamento das ações governamentais definido pelos sistemas nacionais de políticas públicas parece possuir um aspecto em comum: o caráter residual e complementar das atribuições estaduais. Modelo que serviu de inspiração para Assistência Social, o SUS pode ser colocado como exemplo de indefinição quanto a atuação dos governos estaduais.

Regulamentado a partir da Lei 8080/1990 (Lei Orgânica da Saúde), o Sistema Único de Saúde apenas começou a ser operacionalizado com a edição de normas regulamentadoras editadas pelo Ministério da Saúde. Com o objetivo de aumentar o número de beneficiários, o SUS instituiu a municipalização da gestão e a prestação dos serviços de saúde como principal estratégia de descentralização. Neste desenho inicial, união e estados se limitariam a contribuir no financiamento da política.

Viana et al (2008) identificam quatro ciclos de descentralização ocorrido no âmbito do SUS. O primeiro é marcado pela municipalização da saúde, normatizada pela Constituição de 1988, pela Lei Orgânica da Saúde e pelas NOB/91 e NOB/92. Estas normas regulamentadoras definiam as regras para a habilitação dos municípios ao sistema, que se dava a partir efetivação de determinadas contrapartidas. Com isso, ampliaram-se as transferências federais, gerando uma universalização gradual do serviço de saúde. Devido ao caráter incerto e politizado das transferências, a adesão municipal entre 1991 e 1992 (governo Collor) foi reduzida, apenas 22% vincularam-se ao sistema (ARRETCHE, 2002).

A expansão da municipalização ganhou novo fôlego com a edição da NOB/93, segundo ciclo de descentralização. Esta criou três modalidades de habilitação ao sistema, flexibilizando a adesão pelos municípios, cujo percentual de participação no SUS passou a 63% (ARRETCHE, 2002). A regulamentação, no entanto, não definiu a função dos governos estaduais no sistema, sobretudo, no que diz respeito ao seu papel indutor e de apoio a cooperação intermunicipal. Apesar disso, a criação das Comissões Intergestores Bipartite, instituídas entre 1993 e 1994, representou um avanço na articulação intergovernamental. Principal instância de negociação do SUS a nível regional, as CIBs fortaleceram o papel regulador dos governos es-

⁵ Na análise da descentralização em seis estados brasileiros, Arretche (1999) identificou que os governos estaduais tiveram papel decisivo para que Ceará e Paraná obtivessem os maiores níveis de municipalização de políticas sociais.

taduais e contribuíram para criação de sistemas supranacionais. A ideia destes fóruns era adequar os normativos nacionais às especificidades dos estados.

O terceiro momento inicia-se com a NOB/1996, implantada em 1998. Esta norma modifica o processo de distribuição de recursos do SUS, definindo valores per capita e por programas como o Piso de Atenção Básica, fixo e variável, e o incentivo à adoção do Programa de Saúde da Família (PSF). O novo normativo levou a conclusão do processo de municipalização, efetivado devido a elevação dos valores das transferências federais e pela confiança conquistada pelo Ministério da Saúde na concretização destes repasses. Por outro lado, o SUS ainda não conseguiu alterar as desigualdades regionais e intraregionais na prestação de serviços de saúde do país. Há uma estagnação do processo de descentralização e de regionalização do sistema, dentre outras coisas, devido a falta de inserção nos fóruns intergovernamentais de novos atores como os consórcios intermunicipais e a rede privada de serviços, detentores de uma importante rede de serviços locais.

Andrade e Castanheira (2011, p.982) fazem uma avaliação do processo de descentralização da saúde:

Se por um lado o processo de descentralização da gestão para os municípios favoreceu de forma concreta a capilarização dos serviços e ampliação do acesso à população, por outro, propiciou um afastamento do estado na regulação de sistemas regionais, reservando-lhe um papel abstrato. Ao mesmo tempo, a esfera federal passou a estabelecer uma relação mais direta com os municípios, numa combinação de centralização política e financeira com descentralização setorial, contribuindo com o enfraquecimento da capacidade política dos estados em formular políticas supramunicipais.

A consequência disso é a fragilização dos sistemas estaduais de saúde e das redes regionais de atenção à saúde. Em relação à atenção básica, há um distanciamento do governo estadual quanto ao seu funcionamento. Tal análise vai impulsionar uma nova fase de descentralização do sistema.

O quarto ciclo inicia-se na virada dos anos 2000, com a implementação das NOAS⁶ 01/2001 e 01/2002. O Ministério da Saúde percebeu que a regionalização se tornou fundamental para expansão e melhoria dos serviços oferecidos pelo SUS. Desta feita, houve incentivo para o planejamento regional no âmbito dos estados, com a instituição do Plano Diretor de Regionalização, que deveria ser acompanhado pelo Plano Diretor de Investimentos, assim como com a instalação da Programação Pactuada Integrada (PPI). Ou seja, os governos estaduais assumem um papel fundamental no aperfeiçoamento do sistema, à medida que devem

⁶ Norma Operacional de Assistência à Saúde.

coordenar as ações de regionalização do SUS. Houve, assim, uma ratificação quanto a função de complementariedade financeira e técnica dos estados aos municípios e a obrigatoriedade de constituição de redes regionais de serviço.

A educação é um outro exemplo de municipalização e de sobreposição de competências entre estados e municípios. Apesar da ideia sistêmica desta política apenas aparecer no ordenamento jurídico do país com a Emenda Constitucional 59/2009, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/96), que traz definições sobre a organização da educação brasileira, e a criação do FUNDEB (Lei 11494/2007), substituto do FUNDEF (Lei 9424/96), permite definir a política nacional de educação enquanto um sistema de provisão de serviços educacionais desde 1996.

É a Lei de Diretrizes e Bases da Educação que trata de definir as atribuições de cada nível de governo. No que diz respeito ao governo estadual, este deve organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; **definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental**, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, **integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios**; autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; **assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio** a todos que o demandarem; assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. (art. 10, da LDB)

Como visto, os estados assumem a função principal de ofertar o ensino médio e de coordenar e assegurar a oferta do ensino fundamental, que pode ser prestado tanto por ele quanto pelos municípios. Ademais, fica patente a importância da cooperação na efetividade do sistema educacional. A perspectiva sistêmica da educação fica mais evidente com a adoção do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Trata-se de um fundo de natureza contábil que vinculava recursos estaduais e municipais para uso exclusivo na educação fundamental pública. A repartição destes recursos se dava em função do número de matrículas anuais em escolas das redes estaduais e municipais. Dentre os principais objetivos do fundo estava o incentivo à expansão das vagas escolares, com a redistribuição de recursos vinculada ao número de matrículas. Ou seja, a premissa era efetivar a descentralização do ensino fundamental.

Em estudo sobre a descentralização da educação, Gomes (2009) afirma que a ampliação da oferta de vagas do ensino fundamental pelos municípios variou de estado para estado. Segundo a autora, há outros fatores, que não o incentivo financeiro, que afetaram a decisão dos governos subnacionais em ofertar esse serviço.

Um fator explicativo importante para a compreensão da rápida descentralização é também o papel indutor dos governos estaduais. Nesse caso, esses governos foram atores políticos centrais para explicar por que em alguns estados a municipalização avançou rapidamente e, em outros, ao contrário, verificou-se um crescimento pequeno ou moderado, ainda que todos estivessem sujeitos aos incentivos e punições embutidos no FUNDEF. (GOMES, 2009, p. 683)

Percebe-se, assim, que os governos estaduais assumiram papel central na municipalização da educação no Brasil. A partir da instituição de programas de incentivo aos municípios à adesão ao FUNDEF, alguns estados atuaram de forma colaborativa, contribuindo para o sucesso da política nacional e assumindo suas responsabilidades previstas na LDB.

Convém colocar que, em 2007, o FUDEB substituiu o FUNDEF, com vistas a abarcar toda a educação básica, incentivando, assim, a universalização do ensino infantil, fundamental e médio no Brasil. Contribuiu, também, para consolidar um sistema nacional de educação, cuja nomenclatura aparece no ordenamento jurídico brasileiro em 2009, com a Emenda Constitucional 59. O dispositivo altera o art. 214 da Constituição, enfatizando a importância da colaboração intergovernamental na manutenção e desenvolvimento do ensino no país.

É perceptível, portanto, uma flexibilidade de atuação dos estados na saúde e na educação, decorrente dos dispositivos normativos que regem os sistemas. Ademais, se o governo estadual possuiu uma função essencial no apoio à efetivação da municipalização, ao esgotar-se este processo sua atuação torna-se ainda mais “incerta”.

1.4 A posição dos governos estaduais na federação brasileira: apontamentos de uma escassa literatura

Predominou ao longo dos anos 1990 uma interpretação de que o novo desenho federativo instituído em 1988 conferiu elevada autonomia fiscal e política aos estados. O poder de controlar os legislativos estaduais e suas bancadas no Congresso Nacional, aliado ao aumento da receita dos estados decorrentes da descentralização fiscal posicionaram os governadores como verdadeiros “barões da federação” (ABRUCIO, 1998).

Após este período, poucos foram os estudos que se preocuparam em compreender a forma de atuação e o papel que os governos estaduais assumiram após 1988. A importância angariada pelos municípios com a nova organização do Estado brasileiro parece ter canalizado os próprios interesses investigativos para aquela esfera de governo. A ausência de análises sistemáticas e comparativas sobre os estados é apontada por Souza (2003, p.18-19),

É necessário uma compreensão mais abrangente e comparativa sobre as políticas desenvolvidas na esfera dos Estados. Muitos países federativos já têm uma longa tradição em pesquisas nessa área, no sentido de entender por que os Estados dão respostas diversas às questões sociais. Já temos estudos importantes sobre políticas públicas nacionais e sobre políticas locais, mas sabemos ainda muito pouco sobre questões cruciais na esfera estadual. Não sabemos ainda, por exemplo, por que existem diferenças tão marcantes nas políticas formuladas e/ou implementadas pelos governos estaduais (GRIFO NOSSO).

A inquietação resultou na organização do livro “Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros” (SOUZA e DANTAS NETO, 2006). O livro reuniu estudos de pesquisadores nacionais e internacionais, tratando de duas problemáticas centrais: como os estados estão sendo governados no novo contexto democrático; e como se dá o padrão de reprodução das elites políticas estaduais. Em seu conjunto, os trabalhos apontam para premissa de que o universo estadual é impulsionado por lógicas diversas. “Por essa razão, acredita-se que pesquisas que tomem o partido analítico da diversidade da política estadual devem ter mais visibilidade, para que melhor se possa avançar em novos esforço teóricos e empíricos que melhor reflitam a performance atual dos estados” (SOUZA e DANTAS NETO, 2006, p.11).

Tentativa de análise sistemática dos governos estaduais fora tentada recentemente por Fernando Rezende (2013). Visando lançar luz para importância que os governos estaduais possuem no federalismo brasileiro e para necessidade de ascensão desta temática à agenda pública, o autor afirma que *o desenho constitucional de 1988 fragilizou a posição dos estados no contexto federativo*. Segundo ele, o enfraquecimento dos governos estaduais pode ser visualizado em distintas dimensões, a saber: (1) tributária, com a queda da participação no bolo tributário; (2) orçamentária, com a perda de autonomia para o uso dos seus recursos, decorrente de vinculações constitucionais, regulação de programas sociais e de endividamento, etc; (3) legislativa, através da perda de importância dos legislativos estaduais; (4) regulatória, afetada pela preponderância de normativos federais; e (5) política, manifestada pela falta de capacidade de influenciar as decisões do Congresso Nacional.

Dois seriam os principais fatores para fragilização estadual: as responsabilidades, mesmo que compartilhadas, pela promoção de políticas sociais e os ajustes fiscais promovidos pelo governo central, com amparo constitucional e do legislativo federal. Apesar de ventilar a importância da repartição de competências federativas, o viés explicativo de Rezende maximiza a influência do contexto fiscal para perda de espaço dos estados. Para ele, a redução da participação no bolo tributário, gerada pelo aumento dos tributos federais e pela configuração tributária do ICMS, impôs limitações à autonomia estadual. Tal restrição seria exacerbada pela rigidez orçamentária, que impediria a realização de investimentos por parte dos estados, bem como pela elevada regulamentação federal quanto a competências concorrentes, que esvaziaria as funções do legislativo estadual.

A perda de espaço fiscal repercutiu na política. Como revelam estudos de profissionais da ciência política, a atuação dos representantes dos estados na Câmara Federal tem se pautado mais pelo apoio das medidas que fazem parte da agenda federal do que pela defesa dos interesses de seus estados, mesmo quando estes são governados por partidos de oposição. De outra parte, a extensa regulação federal de temas que fazem parte da lista de competências concorrentes não deixa espaço para o exercício da competência residual dos estados, o que, somado ao pouco espaço para intervenção nos orçamentos, esvazia as atividades do Legislativo estadual (REZENDE, 2013, p. 33).

Assim, o contexto federativo de debilidade dos governos estaduais incorreria em problemas de competitividade e integração da economia nacional – provocados pela forma de cobrança do ICMS e a consequente perpetuação da guerra fiscal – e de isonomia de oportunidades sociais. Este último se daria pela falta de capacidade dos estados em financiar a provisão de serviços públicos. A discrepância dos orçamentos per capita dos governos implicaria numa desigualdade na prestação de serviços dentro do território nacional. Dito de outro modo, *a capacidade financeira seria fator determinante na implementação, ou não, de políticas pelo ente estadual.*

Partindo da mesma ideia de dilapidação das funções estaduais, Prado (2013), valendo-se da análise comparada, empreende um estudo político da atuação dos estados no Brasil. Para tanto, parte da premissa de que o entendimento do estatuto dos governos intermediários passa pelo exame dos arranjos institucionais que favorecem as relações federativas. Neste sentido, federações devem instituir mecanismos de regulação das relações intergovernamentais, com vistas a definir: a cooperação entre os níveis de governo; o equilíbrio vertical (transferência de encargos proporcional a capacidade de gasto); o equilíbrio horizontal (distribuição de recursos considerando as disparidades regionais); e o equilíbrio econômico financeiro.

Antes de se debruçar sobre o caso brasileiro, o autor afirma que o conflito federativo também é percebido em ambientes cooperativos, vez que as unidades constituintes estariam em constante

disputa pela ampliação de seus poderes. Nesta disputa, a composição de entidades coletivas dos níveis de governo maximizaria a representação de seus interesses. Desse modo, a existência de instituições de negociação horizontal faria diferença na queda de braço com o governo central.

O argumento de Prado pode ser sintetizado na seguinte passagem,

[...] no contexto das federações modernas, caracterizadas por forte simetria de poderes, o estatuto dos governos intermediários na federação depende essencialmente da qualidade de seu poder coletivo, ou seja, da medida em que são capazes de gerar instituições de negociação horizontal que lhes garantam canais e peso político nos conflitos verticais. No mesmo sentido, a força e a importância dos governos intermediários nas federações contemporâneas decorrem, em grande medida, de que eles são, de fato, os representantes de todo o setor público subnacional atuante em seu território, uma vez que os governos locais são subordinados a eles. Quando os governos locais são autônomos (o que só acontece no Brasil), é evidente a fragilização estrutural do papel dos Governos Intermediários (PRADO, 2013, p.126-127).

Observa-se dois aspectos decisivos na garantia do poder dos governos estaduais: a existência de canais horizontais de diálogo, que permitiriam a formatação de objetivos comuns, e a subordinação hierárquica da esfera municipal.

A perspectiva da autonomia política dos municípios aparece como uma vicissitude do federalismo brasileiro, pois nas outras federações contemporâneas os governos locais são criados pelo governo intermediário, aparecendo como entidades hierarquicamente inferiores. *Esta situação faria com que as formas de relacionamento entre o governo intermediário e os governos locais fossem instituídas pelo governo federal.* Assim,

Em todas as áreas nas quais há atuação concorrente dos dois níveis de governo [estados e municípios] – educação, saúde, assistência social etc. – estabelece-se um tipo de ‘esquizofrenia’ na qual o governo local atua com base em políticas próprias, ou guiado pelo governo federal, quase sempre desconectado das práticas paralelas encaminhadas pelo governo estadual (PRADO, 2013, p. 143).

Haveria uma desconexão das políticas implementadas pelos estados tanto das ações municipais quanto das políticas federais. Da mesma forma que Rezende (2013), o autor coloca que o contexto de guerra fiscal, criado pela falta de políticas de desenvolvimento regional do governo federal, inviabiliza qualquer possibilidade de ação coletiva dos governos estaduais, o que maximiza a sua fragilização. Há, no entanto, uma divergência entre os dois autores. Enquanto para Rezende (2013) a raiz da depuração estadual está no desenho federativo de 1988, para Prado (2013) a debilidade é congênita, vez que acompanha toda

história do federalismo brasileiro. O exame de Prado leva em consideração a inexistência de fóruns de articulação horizontal, que garantissem a influência dos estados nas decisões federativas, e a previsão constitucional dos governos municipais, como entes autônomos – apesar de apenas terem angariado autonomia política em 1988.

Portanto, *a ausência de instituições que favoreçam a coesão horizontal dos estados e a autonomia conferida aos governos municipais afetam a posição dos governos intermediários no federalismo brasileiro*. A manutenção dessa fragilidade se explica pela incapacidade dos estados perceberem que atuando coletivamente seus ganhos individuais poderiam ser ampliados. Prado (2013) conclui afirmando que a intensificação da relação direta entre governo federal e municípios institui um federalismo municipalista. Tratar-se-ia, na verdade, de uma “federação inconclusa”, cuja participação dos estados na promoção de políticas públicas e no processo decisório nunca fora decisivo.

Arretche e Schlegel (2014) criticam algumas das proposições de Rezende (2013) e Prado (2013), afirmando que tais análises não levam em consideração as instituições federativas do Brasil. Segundo os autores, estudos sobre o papel dos governos estaduais devem considerar os seguintes aspectos: os direitos políticos dos entes federados nas arenas decisórias nacionais; as competências exclusivas e residuais; a autoridade para arrecadar impostos e alocar receitas; a participação nas receitas e no gasto agregado; autoridade sobre os municípios; o poder de comando sobre as assembleias e sobre as bancadas estaduais; e as relações com a Suprema Corte.

Tratam-se de dimensões independentes e que operam em sentidos diferentes. Ou seja, evidências de uma dimensão não servem para análises da outra. Para os autores, a maioria dos equívocos nos estudos sobre o federalismo brasileiro adviriam exatamente de erros de inferência, que admitem certas evidências empíricas que nada têm a ver com o conceito adotado.

Por exemplo, a participação dos estados na receita e no gasto consolidado foi tomada como evidência de autonomia política, quando, na verdade, a relação entre evidência e conceito neste caso é bastante frágil. Um elevado nível de gasto pode estar associado a limitada autonomia decisória sobre o destino deste mesmo gasto, como o demonstra a regulação federal das despesas dos governos subnacionais no Brasil (ARRETCH E SCHLEGEL, 2014, p.3)

Neste sentido, o exame da situação fiscal dos governos estaduais não pode, por si só, revelar aspectos do arranjo federativo brasileiro. Dito de outro modo, a queda da participação dos estados no bolo tributário não implica necessariamente na perda de autoridade política dos

estados, como sugere Rezende (2013). Portanto, *a proposição da fragilização dos estados apenas se sustenta na análise separada das dimensões que refletem o poder dos estados na federação, bem como com a correta adequação entre conceito e evidência empírica.*

Os autores se propõem a analisar a autoridade dos estados brasileiros para ditar regras de arrecadação e gasto, bem como para promover políticas públicas e influenciar a arena decisória nacional. Para tanto, consideram duas dimensões: a autoridade constitucional dos estados e a avaliação dos cidadãos sobre a importância da esfera estadual.

O exame da primeira dimensão leva em conta o self-rule (autoridade sobre suas políticas) e o shared-rule (autoridade para afetar decisões na arena nacional) e ocorre por meio da aplicação de um indicador sintético proposto por Hooghe, Marks e Schakel (apud ARRETCHE E SCHLEGEL, 2014), intitulado Regional Authority Index (RAI). O uso do indicador permite uma análise comparativa dos estados brasileiros com os governos intermediários de outros países, bem como da situação atual com os regimes de 1946 e da ditadura militar.

No que se refere a comparação com outros países, os resultados apontam que o Brasil se aproxima das federações cooperativas, tais como na Alemanha, Áustria e Austrália, cuja característica é a limitação do self-rule dos governos intermediários. No entanto, diferente destas federações, os estados no Brasil possuem limitada capacidade para afetar decisões na arena nacional (shared-rule). Isto se dá pela ausência de mecanismos institucionais que garanta o poder de veto dos estados no legislativo federal. Não há, por exemplo, indicação do executivo estadual na composição do senado; inexistem fóruns de deliberação dos estados com o governo central; e as emendas constitucionais prescindem de ratificação estadual.

A posição dos autores é de que

[...] esta fragilidade é derivada dos limitados recursos com que contam os governadores para afetar as decisões tomadas no plano federal em matérias que afetam suas próprias receitas. Matérias submetidas ao Congresso para reduzir a receita dos estados não têm encontrado dificuldades para aprovação porque os governadores têm limitadas oportunidades institucionais para vetá-las (ARRETCHE E SCHLEGEL, 2014, p. 24).

Observa-se, neste sentido, uma concordância com a premissa de fraqueza dos estados no ambiente federativo, identificada através da análise de outras dimensões não dispostas por Rezende (2013). No entanto, *a análise da trajetória histórica refuta a proposição de que a fragilidade dos estados seja um fenômeno decorrente das decisões constitucionais do novo regime federativo.* Para eles,

não podemos afirmar que a fragilização dos estados na federação brasileira é um fenômeno recente. Os direitos dos estados para decidir sobre suas próprias políticas, eleger seus próprios representantes e participar das decisões nas arenas centrais permanecem inalterados desde 1988. Quando comparados aos direitos que gozavam no final do regime militar, estes direitos foram substancialmente ampliados. Quando comparados ao regime democrático de 1946, estes direitos foram recuperados (ARRETICHE E SCHLEGEL, 2014, p. 18).

Portanto, a fraca autoridade dos governos estaduais no contexto federativo antecede o fenômeno do ajuste fiscal promovido em 1988, como tentou sustentar Rezende (2013).

A segunda dimensão parte da premissa de que ninguém melhor do que o cidadão para definir o arranjo político que melhor lhe satisfaz. Utilizando-se de dados de uma pesquisa de 2013 do Centro de Estudos da Metrópole, intitulada “Imagens da Federação”, *os autores identificam uma postura de satisfação quanto a configuração dos poderes federativos, ao demonstrarem desinteresse na ampliação dos poderes dos governos estaduais*. Esta falta de anseio popular no fortalecimento dos estados acabar por reprimir a premissa normativa de Rezende (2013), que reivindica a inserção da temática estadual na agenda pública. Apesar de atentar para importância dos resultados da pesquisa, Arretche e Schlegel alertam para a necessidade de uma interpretação acurada dos dados, vez que a ampliação da participação dos municípios na prestação de serviços públicos pode “contaminar” a percepção dos cidadãos.

Apesar das divergências analíticas entre Rezende (2013), Prado (2013) e Arretche e Schlegel (2014), a premissa da fragilidade dos governos estaduais é ponto pacífico. Refutam, neste sentido, o entendimento da existência de um federalismo estadualista (ABRUCIO, 1998), em que os estados possuiriam amplos poderes no sistema político brasileiro. Outro ponto comum pode ser encontrado no plano metodológico, a saber: ambos se utilizam apenas da análise do desenho constitucional. Arretche e Schlegel (2014) já renunciavam que se tratava de uma limitação de seu trabalho, afirmando que os dispositivos constitucionais podem, de fato, não relevar as formas de relacionamento intergovernamental de um Estado federado.

Ademais, ao assumir um comportamento homogêneo por parte dos governos estaduais em todos os âmbitos de sua atuação, os trabalhos acabam por afetar o caráter explicativo a que se propunham. Relegar a premissa de que “lógicas diferentes” atuam no interior dos estados (SOUZA e DANTAS NETO, 2006), bem como de que o legado das políticas prévias e a engenharia operacional das políticas afetam as políticas públicas, impõem restrições às generalizações levantadas pelos estudos.

A aceitação de que o federalismo brasileiro pós-1988 assumiu um feitiço cooperativo, instituindo sistemas nacionais nas políticas sociais como estratégia de descentralização, impede que o papel das unidades constituintes seja compreendido pela simples análise do desenho constitucional. Isto porque, no âmbito das políticas sociais, a repartição de competências apenas se deu pelos normativos que instituíram um ordenamento nacional de provisão de serviços públicos. Dessa forma, a autonomia dos entes subnacionais – e sua função no federalismo brasileiro – apenas pode ser revelada por meio de análises que considerem os fatores institucionais que modelam suas ações, como é o caso dos processos de descentralização.

Não é propósito deste estudo desenvolver generalizações sobre a participação dos estados no sistema político brasileiro. Tampouco pretende reivindicar quaisquer prescrições normativas quanto a necessidade de emponderamento deste nível de governo. Pressupõe, no entanto, que a análise comparativa da capacidade institucional dos governos estaduais no âmbito de uma política social universal pode lançar luz sobre a teoria vigente, confirmando ou refutando determinados postulados.

1.5 Como analisar capacidades institucionais dos governos subnacionais? A opção por uma análise empírica integrada

É vasta a produção acadêmica que se preocupou em compreender as reformas de descentralização e seus efeitos no bem-estar coletivo. Muitos desses trabalhos convergem no sentido da geração de efeitos positivos decorrentes do processo descentralizador. Uma vertente mais economicista identifica na descentralização fiscal um meio de assegurar a eficiência alocativa. Ou seja, a transferência de funções para os governos subnacionais seria condição suficiente para efetividade da ação estatal.

Oates (1999), por exemplo, enxerga que a competição gerada pela descentralização incita os governos locais a buscarem eficiência nos serviços ofertados e nos tributos cobrados. Na mesma direção, Tiebout (1956) argumenta que apenas no contexto local os cidadãos podem apresentar suas preferências⁷. O problema destes estudos é que não consideram as diferenças existentes entre os entes subnacionais. Assim, “As well as reasons of substantive

⁷ O modelo concebido pelo autor admite a existência de diferentes “pacotes de serviços” e de tributos nas localidades, o que levaria os cidadãos a escolherem quais se adequariam a sua necessidade. Assim, a oferta de serviços públicos e os impostos instituídos seriam fatores explicativos para a mobilidade da população. Tal perspectiva é bastante criticada, vez que não apresenta indicadores que comprovem a sobreposição dos serviços públicos e da cobrança de impostos enquanto determinantes para migração.

social justice, this State model would inevitably create inefficient and ineffective policies, given that localities would have different capacities (fiscal, administrative etc) to repond to the 'preferences' of their citizens” (Gomes, 2010, p.110).

Outras linhas de análise avançam no sentido de considerar múltiplas dimensões da descentralização. Aspectos políticos, administrativos e financeiros seriam essenciais para compreensão do impacto da descentralização nos governos subnacionais. Schneider (2003), em estudo comparativo entre 68 países, identifica que a autonomia administrativa, mais que as outras dimensões, impacta positivamente na responsividade dos governos locais em relação às demandas de sua população. Ou seja, a capacidade administrativa, entendida como a autonomia para decidir sobre políticas e objetivos estatais, é fator determinante para compreensão da performance do governo.

Outros autores, no entanto, defendem a supremacia da dimensão política para compreensão da efetividade dos governos subnacionais. Treisman (2007) afirma não haver relação entre capacidade administrativa e autonomia decisória. Enquanto a primeira diria respeito as condições de execução de ações por parte de agentes locais – que poderiam ser vinculados ao governo central – a segunda deveria ser tratada no âmbito da dimensão política. Assim, apenas existiria autonomia nos casos em que o governo possuísse exclusividade de atuação numa área de política pública.

Apesar do avanço das análises de Schneider e Treisman, no sentido de considerarem a importância de múltiplas dimensões da descentralização, ambas suscitam críticas, sobretudo quanto a metodologia utilizada em seus estudos. Tal problema advém da falta de uma definição conceitual unívoca sobre as dimensões da descentralização. Se para alguns a capacidade de gastos seria um aspecto financeiro, para Schneider (2003) refere-se a dimensão administrativa. Outro componente desta dimensão seria a autonomia decisória, posta por Treisman (2007) como categoria política.

Segundo Gomes (2010, p. 116),

[...] there is no consensus as to the effects that different types and degrees of decentralization produce on the performance of subnational governments. Thus, if the studies in the area consider it necessary to distinguish between the dimensions of decentralization as an explanatory factor, then a first step in this direction would be to create a common conceptual reference.

A autora vai mais além ao afirmar que talvez a preocupação dos estudos sobre descentralização não esteja na transferência de atribuições aos governos, mas sim na autonomia decisória dos entes federados. *Assim sendo, para entender os efeitos da*

descentralização seria necessário verificar o nível de autonomia decisória dos governos subnacionais.

Outro viés de análise sobre os processos de descentralização é encontrado nos estudos do Banco Mundial (The World bank, 1994). Baseados na perspectiva neoinstitucionalista, estes trabalhos consideram o desenho institucional das reformas de descentralização como fator decisivo nos resultados do governo. Admitem, desta forma, a possibilidade de efeitos negativos decorrentes da transferência de funções. Dentre os impactos negativos estaria o aumento das disparidades internas. Neste caso, o problema poderia ser mitigado pela prevalência de transferências governamentais, com vistas a subsidiar governos com menos capacidades.

As reformas descentralizadoras, portanto, devem considerar a capacidade administrativa e fiscal dos governos subnacionais em seu desenho, bem como prever a existência de canais de participação e de accountability nos diversos níveis de governo. A conclusão que se chega destes trabalhos é de que regras institucionais podem gerar efeitos que variam conforme o contexto em que são adotadas.

Outra perspectiva analítica sobre o impacto descentralizador advoga pela importância da liderança política local e das regras da implementação da política como fatores determinantes no resultado dos governos subnacionais. As reformas de descentralização são vistas, assim, como oportunidades, que, quando aproveitadas por empreendedores políticos, podem gerar efeitos benéficos para população. Seguindo tal entendimento, Grindle (2007) afirma que as lideranças locais precisam ter capacidade para produzir consensos em relação a reformas administrativas, bem como ser capazes de instituir canais de comunicação com a população.

Ao se debruçar sobre tais aportes analíticos, Gomes (2010) propõe uma análise empírica integrada, que considere os seguintes fatores: capacidade fiscal, política e administrativa; desenho institucional das políticas; e o papel da liderança política local. O estudo destes aspectos permitiria uma pesquisa mais acurada sobre os efeitos das reformas descentralizadoras nos sistemas políticos.

O presente trabalho busca seguir o caminho da análise integrada proposto por Gomes (2010). Optou-se por deixar de fora a função da liderança política local, tendo em vista o viés qualitativo exigido para sua compreensão. Tal ausência não significa, no entanto, falta de importância para o entendimento da descentralização da assistência social. A liderança política estadual, na verdade, pode ser um dos principais determinantes para efetividade do Sistema Único da Assistência Social em alguns estados (COSTA E PALOTTI, 2013).

Ademais, foi incorporada a dimensão cooperativa na análise das capacidades institucionais dos governos estaduais. A inserção de tal aspecto justifica-se pela natureza das atribuições assumidas pelos estados no âmbito dos sistemas nacionais de políticas públicas, a saber: a complementariedade técnica junto aos municípios.

Como já colocado, a análise do desenho constitucional é necessária, mas não suficiente para se compreender como e por quê atuam os governos subnacionais. No caso brasileiro, a natureza das atribuições governamentais no âmbito das políticas sociais maximiza a insuficiência analítica dos ditames constitucionais. Isto porque a Carta de 1988 transferiu para a legislação infraconstitucional a responsabilidade de estabelecer funções e forma de relação entre os níveis de governo. Para atender ao preceito cooperativo, a União empreendeu processos de descentralização com vistas a induzir a participação dos governos subnacionais na promoção de políticas sociais. Instituída sob a forma de sistemas nacionais, a descentralização, em alguns casos, tomou forma de municipalização, com a prestação direta dos serviços ficando a cargo do executivo local. Aos estados caberia uma competência residual e de complementariedade técnica e financeira aos municípios, o que favoreceria uma flexibilidade de atuação por parte deste ente federado.

Tal contexto institucional exige que a análise do papel dos estados brasileiros na Assistência Social considere não só o normativo constitucional como também o legado das políticas prévias e a engenharia operacional do SUAS. No que se refere ao legado, o estudo da trajetória histórica da assistência social no Brasil permitirá verificar mudanças tanto na concepção desta política quanto no seu formato de implementação. Já a análise do arranjo institucional do SUAS contribuirá para identificar como se dá a distribuição de competências entre as esferas de governo e, assim, vislumbrar o lugar conferido aos estados na promoção da política socioassistencial.

2. A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

2.1 O recente desenvolvimento institucional

No Brasil, a trajetória institucional da assistência social começa a ganhar contornos estatais na década de 1930, quando o governo Vargas passa a regulamentar a atuação das entidades filantrópicas e a instituir fontes de financiamento para o setor⁸. A mudança, no entanto, não alterou o padrão de prestação de serviços assistenciais, que continuou atrelado a uma concepção caridosa e solidária, sendo campo de atuação de entidades privadas, principalmente da Igreja (MESTRINER, 2005). O Estado, assim, assumiu uma feição colaborativa e subsidiária, que perdurou por décadas⁹. A perpetuação desta concepção filantrópica da assistência social possui explicações que percorrem o uso clientelista e politiquero que o amparo aos mais necessitados possibilita.

Este cenário apenas começa a se modificar na década de 1980, período em que o país vivenciava um retorno ao empreendimento democrático. Segundo Cardoso Jr e Jaccoud (2005, p. 219)

[...] na década de 1980 tornam-se evidentes os limites apresentados tanto pela resposta econômica como pela filantrópica ao problema da vulnerabilidade de uma parcela ampliada da população, gerando uma retomada do debate sobre a questão social. A precarização do mercado de trabalho nacional, a ampliação de expressivos contingentes de trabalhadores excluídos de situações estáveis de trabalho, e o risco permanente de ampliação da população em situação de indigência, associados ao recrudescimento do debate democrático e da mobilização social em suas diversas formas, incitaram a transformação da pobreza *per si* em questão social.

José Sarney (1985-1990), presidente da transição democrática, já reconhecia a existência de uma dívida social, colocando tal questão como problema a ser enfrentado pelo Estado. Este reconhecimento do executivo federal respaldava parte das reivindicações dos assistentes sociais, que no I e II Congresso Brasileiro da categoria (1976 e 1979) pediam que a política social fosse assegurada pelo Estado, deixando de ser encargo de instituições filantrópicas. Pensamento corroborado por movimentos sociais, entidades de classe,

⁸ Em 1938 fora criado o Conselho Nacional de Serviço Social, cuja principal atribuição era a certificação de entidades filantrópicas aptas a atuar na assistência aos desamparados e, assim, a receber recursos do governo.

⁹ Segundo Mestriner (2005), de 1930 a 2000 a filantropia foi o fio condutor da assistência social no Brasil. Observa-se apenas a existência de modificações na conformação do modelo filantrópico adotado em cada período, a saber: 1930-1945 – filantropia disciplinadora; 1946-1964 – filantropia partilhada; 1964-1985 – filantropia de clientela; 1985-1993 – filantropia vigiada; 1994-2000 – filantropia democratizada.

professores universitários e organizações não governamentais, que passaram a se articular com membros do executivo e parlamentares para que dessem uma nova feição a assistência social. A confluência destes fluxos e a atuação da *policy community* acabaram por inserir a assistência social na agenda governamental, cujo resultado foi a configuração das ações socioassistenciais enquanto direitos de cidadania (SATYRO e SCHETTINI, 2011).

Com a Constituição de 1988 efetiva-se uma nova concepção sobre a atuação estatal na assistência social. Agora tratada como direito do cidadão, a assistência é definida no ordenamento constitucional como um dos componentes da seguridade social, juntamente com a previdência e a saúde (Art. 194, da CF/1988). Passa, assim, a ser obrigação governamental. O artigo 203 traz os seguintes objetivos para o setor: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e a garantia de um salário-mínimo mensal como benefício para idosos e deficientes que comprovem dele necessitar (BRASIL, 1988). O caráter não contributivo da política é outra mudança, vez que universaliza os serviços a todos que o demandarem. Outro aspecto inovador está na definição do arranjo institucional da assistência social, que deveria se apoiar na descentralização política-administrativa e na participação popular nos três níveis de gestão, ficando o governo federal com o papel de instituir normas gerais e estados e municípios com a função de coordenar e executar as políticas.

A Carta constitucional significou, assim, uma mudança de paradigma quanto ao sistema de proteção social adotado no país. Houve uma ruptura do modelo assistencial anterior, inaugurando uma nova estrutura institucional marcada pela obrigação do Estado na oferta dos serviços, bem como pelo caráter redistributivo e universal de suas ações. Mesmo com as limitações governamentais na efetivação das políticas sociais, o normativo contribuiu para criação de uma agenda social, agora alicerçada sob o prisma do direito (DRAIBE, 1993; CARDOSO JR E JACCOUD, 2005; SATYRO e SCHETTINI, 2011).

Por outro lado, a Constituição de 1988, além de não definir as estratégias de efetivação e o conteúdo das políticas sociais, não resolveu a problemática das atribuições dos três níveis de governo na gestão das ações socioassistenciais. Tais definições apenas poderiam se dar com a regulamentação do setor, que, conforme preceituado pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, deveria ocorrer 12 meses após a promulgação da Constituição.

Contudo, a postura conservadora do governo Collor (1989-1993) interrompeu a institucionalização da assistência social, vetando por completo o Projeto de Lei 3099/1989,

que normatizava esta área de atuação estatal. A sustação da iniciativa legislativa não desanimou os defensores da política social, que logo promoveram fóruns e movimentações com vistas a pressionar os congressistas a apresentarem novo projeto de lei. O início das discussões se deu com a realização do I Seminário Nacional de Assistência Social (1991) organizado por profissionais do setor. Durante o evento, os participantes divulgaram texto que tratava sobre a necessidade de regulamentação dos dispositivos constitucionais, assim como sobre o que deveria constar da nova legislação infraconstitucional. Fazendo uso do documento, alguns parlamentares, liderados pelo deputado Eduardo Jorge, apresentaram um novo projeto de lei, dando impulso a novas discussões sobre a temática. O debate se estendeu pelo país envolvendo diversos grupos interessados na questão, acabando por culminar com a realização da Conferência Nacional de Assistência Social. Este fórum foi essencial para aprovação da nova legislação, que fora sancionada em 07 de dezembro de 1993 (SATYRO e SCHETTINI, 2011).

A Lei Orgânica da Assistência Social (lei 8742/1993) trouxe como principal instituto a condicionalidade de repasses financeiros do governo federal à existência de conselho, fundo e plano de assistência social nos governos subnacionais. Tal exigência gerou a criação de inúmeros conselhos e planos de assistência social, ao mesmo tempo em que foram criados o Conselho Nacional de Assistência Social e o Fundo Nacional de Assistência Social (Decreto 1605/1995). A LOAS estabeleceu, ainda, que as ações assistenciais deviam se organizar a partir de um sistema descentralizado e participativo, composto tanto pelos níveis de governo quanto pelas entidades e organizações de assistência social – modelo similar ao SUS.

No que se refere à repartição de atribuições entre os entes federados, a LOAS trouxe o seguinte panorama:

Quadro I – Repartição de competências definida pela LOAS*

Ente federado	Atribuições exclusivas	Atribuições cooperativas
União	Responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art. 203 da Constituição Federal;	Apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional; Atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.
Estados	Destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos	Apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos

	<p>auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;</p> <p>Estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social</p> <p>Prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.</p>	<p>de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local;</p> <p>Atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;</p>
Municípios	<p>Destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidas pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;</p> <p>Efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;</p> <p>Prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.</p>	<p>Executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;</p> <p>Atender às ações assistenciais de caráter de emergência;</p>

Fonte: Lei Orgânica da Assistência Social (lei 8742/1993) sem alterações posteriores.

Elaborado pelo autor.

*O DF não consta do quadro, vez que assume tanto a função de estado quanto de município, conforme art. 32, §1º, da CF/1988

Como visto, coube a União garantir a oferta do benefício de prestação continuada (BPC), devendo contribuir técnica e financeiramente em ações de combate a pobreza e atender ações emergenciais. Ou seja, as duas últimas funções são contingentes às ações implementadas pelas instâncias subnacionais. Os governos estaduais, por sua vez, deveriam apoiar os municípios, remeter recursos para o pagamento dos auxílios natalidade e funeral, assim como constituir redes regionalizadas de serviços assistenciais, nos casos em que os municípios não consigam prestá-los diretamente. Por fim, o município seria o ente responsável pela execução da política de assistência social, ratificando a premissa municipalista dos processos de descentralização impetrados desde a Constituição de 1988.

Em se tratando da atuação estadual na implementação da LOAS, Arretche (1998) identifica uma disposição heterogênea no apoio a descentralização/municipalização preconizada pelo normativo. Ao analisar as ações assistenciais dos governos do Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná, Bahia, Pernambuco e Ceará durante o período de 1987 a 1997, a autora coloca que os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) eram repassados para aos estados, e estes tinham por obrigação encaminhá-los aos municípios que atendiam as exigências legais. No entanto, a transferência às gestões locais nem sempre se concretizava. Em São Paulo, por exemplo,

A Secretaria Estadual da Família e do Bem-Estar Social, contrária a municipalização, não repassava os recursos aos municípios institucionalmente capacitados a gerir seus Fundos Municipais de Assistência Social, realizando ela mesma diretamente os convênios com as entidades filantrópicas e ONGs que neles operam (ARRETCHE, 1998, p. 191).

No Paraná, por outro lado, houve significativo apoio para a municipalização da assistência social, refletido nos esforços institucionais para início da prestação de serviços socioassistenciais pelas prefeituras. “Recursos federais e estaduais foram utilizados para realizar treinamentos e estabelecer convênios que permitissem a institucionalização das exigências operacionais previstas pela LOAS” (ARRETCHE, 1998, p. 189).

Percebe-se, neste sentido, que a atuação estadual no âmbito assistencial obedece lógicas diversas, cuja natureza explicativa parece residir, entre outros fatores, na engenharia operacional da política assistencial. A responsabilidade “facultativa” em apoiar os municípios, instituída pela lei, parece ter sido um dos motivos da diversidade de comportamento da esfera estadual na implementação de ações socioassistenciais.

No que concerne ao conteúdo da política, a LOAS ateve-se a estabelecer três tipos de benefícios: (1) Benefício de Prestação Continuada, que institui uma renda permanente de um salário mínimo mensal a idosos e portadores de deficiência com renda mensal per capita inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo; (2) Benefícios Eventuais para pagamento de auxílio por natalidade ou morte às pessoas com a mesma faixa de renda (competência municipal); e (3) outros benefícios eventuais para suprir necessidades temporárias.

A lei preocupa-se também com a conceituação de serviços assistenciais, definindo-os como atividades continuadas que visem a melhoria da vida da população (art.23 da LOAS). Estabelece que os programas de assistência social constituem-se em ações integradas e complementares, cujo objetivo é aperfeiçoar os benefícios e os serviços sociais. A LOAS é omissa na estipulação de quais serviços devem ser prestados pelo Estado, se restringindo a afirmar a necessidade de atendimento a certos princípios e diretrizes. O normativo não resolvera, além disso, um dos principais problemas do setor: “o financiamento da política e a distribuição de competências entre os entes federados permaneceram indefinidos” (COSTA e PALOTTI, 2013, p. 332).

A incipiente distribuição de atribuições entre os entes, fragilizada pela ausência de definição de fontes de financiamento, mostrou-se quase que inócua quanto a efetivação da assistência social enquanto política pública, vez que os próprios programas e serviços não foram definidos pela legislação. Em termos de ações, a lei se detém ao pagamento dos

benefícios, que, no caso dos eventuais, demonstram bastante susceptibilidade ao uso clientelista da assistência. Segundo Paiva et al (2010, p. 254),

Mesmo tendo sido afiançada como direito social a partir da Constituição Federal de 1988 e regulamentada a partir da LOAS em 1993, a política pública de assistência social foi confinada a uma moldura clientelista, ao campo da benesse, da caridade das entidades, a uma esfera residual reprodutora da subalternidade dos usuários.

Por outro lado, mesmo com a facilidade no uso clientelista da assistência e com a omissão quanto ao conteúdo das ações, a LOAS, ao definir a necessidade de uma atuação conjunta dos entes federados na prestação dos benefícios, estreita as relações intergovernamentais no setor, dando bases para um processo de amadurecimento cooperativo. As ações cooperadas vão ocorrer também com os programas de combate a pobreza criados após a promulgação do normativo, como é o caso do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (1996), Programa Agente Jovem (1999) e o Programa de Combate a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (2001).

Este panorama institucional começa a ser questionado na I Conferência Nacional de Assistência Social ocorrida em 1995. Após a criação do Ministério da Previdência Social e Assistência Social (1995), o Governo FHC, atendendo ao disposto na LOAS, convoca o fórum participativo com vistas a avaliar e propor ações para o campo assistencial. Em meio às discussões, a necessidade de um reordenamento institucional aparece como uma das principais proposições da conferência. A criação do Ministério da Assistência Social, a elaboração do Plano Nacional de Assistência Social e o incentivo a expansão de conselhos, fundos e planos estaduais e municipais são outras deliberações colocadas pela Conferência como essenciais para a melhoria do setor. A questão da distribuição de competências, do financiamento da política e das relações intergovernamentais também aparecem como proposição, o que demonstra a incapacidade da LOAS na resolução do problema.

Descentralizar o atendimento na área de Assistência Social, dentro dos princípios da municipalização, com autonomia de recursos financeiros. Esta descentralização deve ser entendida como um processo que implica redistribuição de recursos e de poder, redefinição de papéis, reordenamento institucional e estabelecimento de novas relações entre as três esferas do governo e controle social. (Deliberação nº 56, I Conferência Nacional de Assistência Social, 1995)

Apesar das reivindicações, apenas em 1997 foi editada a primeira Norma Operacional

Básica, instituindo a Política Nacional de Assistência Social. No mesmo ano, fora implantado o Benefício de Prestação Continuada – 9 anos após sua previsão constitucional. Em 1998, a NOB/02 cria as comissões intergestores bipartite e tripartite para servirem de espaço de negociação e pactuação entre as esferas de governo. Pode-se afirmar que estas normas operacionais dão início à descentralização da assistência. No entanto, a implementação das ações não foi exitosa, devido, sobretudo, a sua falta de inserção na agenda de governo (SATYRO e SCHETTINI, 2011).

A falta de compromisso com o desenvolvimento institucional da assistência fica mais evidente quando da criação de um programa de combate a pobreza fora do MPAS. Capitaneado, pela primeira dama, Ruth Cardoso, o Programa Comunidade Solidária objetivava o combate à pobreza e à exclusão social por meio da transferência de recursos públicos para entidades privadas. Observa-se uma sobreposição de competências deste programa com as atribuições da Secretaria de Assistência Social do MPAS, “ficando evidente que a agenda presidencial concentra-se no primeiro, desqualificando o processo de institucionalização iniciado no âmbito ministerial.” (SATYRO e SCHETTINI, 2011, p. 14).

Neste sentido, a reforma da assistência social instituída pela Constituição de 1988 e pela LOAS não adentrou a agenda do governo FHC, o que acabou por estabilizar, quase estagnar, as ações socioassistenciais nacionais. As deliberações da III Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2001, servem como diagnóstico que ratifica a paralisia institucional do setor. A perspectiva descentralizadora, mais uma vez, aparece como proposta, demonstrando a falha/inércia do governo federal na condução do processo. Uma das proposições tratava de “Efetivar a descentralização político-administrativa, com efetiva partilha de poder, respeitando a autonomia dos municípios e do DF e as decisões locais referentes aos programas, projetos e serviços implementados a partir dos planos de assistência social” (Deliberação nº 3, painel III, da III Conferência Nacional de Assistência Social). Ademais, constava das próprias decisões o acionamento do Ministério Público para o cumprimento dos dispositivos da LOAS.

Este cenário de incertezas começa a se modificar em 2003. Naquele ano, a Assistência Social passa a ser tema prioritário na agenda governamental se desvinculando do Ministério da Previdência e ganhando uma pasta própria no organograma do executivo federal. O Ministério da Assistência Social, posteriormente, renomeado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), começa a formular e implementar programas, visando implementar as exigências constitucionais. Tal remodelação institucional visava priorizar e estruturar o que viria a se tornar a principal bandeira do novo governo: o Programa Bolsa

Família (PBF). Instituído em 2003, o Programa desenvolve-se por meio da transferência de renda para famílias de baixa renda, atreladas a condicionalidades – como a frequência escolar e o acompanhamento nutricional e de saúde. Para Lício (2013), o PBF foi essencial fator decisivo para o desenvolvimento e estruturação das políticas sociais, principalmente da assistência social. Segunda a autora,

Diante do dilema federativo de implementação das políticas nacionais do federalismo brasileiro, a resposta do PBF não foi centralizar ainda mais, mas sim articular-se ao SUAS, que já existia enquanto diretriz da política de assistência social, mas que ainda não tinha se estruturado nacionalmente. (LICIO, 2013, p. 320)

Assim, a necessidade de identificação e acompanhamento das famílias beneficiárias implicava num amadurecimento quanto a cooperação intergovernamental, bem como numa organização e sistematização das estruturas de gestão dos entes federados. Concebendo tal perspectiva e absorvendo as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003), o MDS institui em 2005, por meio de uma Norma Operacional Básica (NOB), o Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

2.2 Uma estratégia de municipalização: a criação do Sistema Único de Assistência Social

O SUAS inova ao definir forma e conteúdo da política assistencial. Ratifica muitas das premissas estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Social instituída em 2004, colocando como funções da assistência: a proteção social hierarquizada entre a básica e a especial; a vigilância social; e a defesa dos direitos socioassistenciais. A NOB/SUAS estipula também alguns eixos estruturantes do sistema, a saber: precedência da gestão pública da política; alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários; matricialidade sociofamiliar; territorialização; descentralização político-administrativa; financiamento partilhado entre os entes federados; fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; valorização da presença do controle social; participação popular/cidadão usuário; qualificação dos recursos humanos e informação, monitoramento, avaliação e sistematização dos resultados.

No que se refere à forma de atendimento assistencial, o SUAS institui a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE). A primeira possui uma premissa preventiva e atua no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Seu escopo de

ações volta-se para pessoas afetadas por privações de renda ou de acesso a serviços públicos ou mesmo que estejam passando por processos de deterioração de vínculos afetivos. Nesse sentido, os serviços relacionados a PSB devem ser prestados principalmente em territórios com alto índice de vulnerabilidade social. A ideia, portanto, é a mitigação dos riscos sociais.

A Proteção Social Especial, por sua vez, preocupa-se com a garantia de direitos de famílias e indivíduos que passam por situações de maus tratos, trabalho infantil, abandono, abuso sexual, situação de rua, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, etc. Ou seja, seu objetivo é reaver famílias ou indivíduos, que tiveram direitos violados, ao convívio familiar, afetivo, social e comunitário. A PSE é dividida, ainda, em serviços de média complexidade e de alta complexidade. São caracterizadas de média complexidade aquelas situações cujo indivíduo teve seus direitos violados, mas ainda resguarda vínculos familiares e comunitários. A alta complexidade é observada em casos que necessitam de acompanhamento integral do indivíduo e/ou família (moradia, alimentação, higienização, trabalho), exigindo inclusive a retirada imediata da vivência familiar e/ou comunitária.

Abaixo as formas de operacionalização dos dois tipos de proteção social:

Quadro II – Meios de operacionalização dos serviços socioassistenciais, por modalidade de proteção social

Proteção Social Básica	Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), territorializados de acordo com o porte do município; Rede de serviços socioeducativos direcionados para grupos geracionais, intergeracionais, grupos de interesse, entre outros; Benefícios eventuais; Benefícios de Prestação Continuada; Serviços e projetos de capacitação e inserção produtiva;
Proteção Social Especial	Rede de serviços de atendimento domiciliar, albergues, abrigos, moradias provisórias para adultos e idosos, garantindo a convivência familiar e comunitária; Rede de serviços de acolhida para crianças e adolescentes com repúblicas, casas de acolhida, abrigos e família acolhedora; Serviços especiais de referência para pessoas com deficiência, abandono, vítimas de negligência, abusos e formas de violência; Ações de apoio a situações de riscos circunstanciais, em decorrência de calamidades públicas e emergências.

Fonte: NOB/SUAS, Resolução CNAS nº 130 de 15 de julho de 2005.

Elaborado pelo autor.

A proteção social, conforme a NOB/SUAS, pode se dar tanto por instituições públicas, quanto por entidades de assistência social¹⁰. Tal possibilidade não invalida a obrigatoriedade

¹⁰ A prestação de serviços por parte das entidades filantrópicas deve se dar a partir da instituição de convênios

governamental na prestação do serviço, sendo a discricionariedade restrita a natureza jurídica da entidade executora – se pública ou privada. As unidades estatais que realizam estes serviços são o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Estas estruturas, cofinanciadas pelo governo federal, passam a compor o aparelho administrativo das prefeituras, principal responsável pela execução das ações socioassistenciais.

Visando efetivar o processo de descentralização, o SUAS previu três níveis de gestão da política: inicial, básico e pleno. A habilitação dos municípios a cada uma destas modalidades de gestão exigia a oferta de determinados serviços assistenciais e tinha como contrapartida um conjunto de incentivos financeiros por parte do governo federal. A ideia era facilitar a adesão inicial ao sistema, permitindo que as municipalidades ampliassem gradualmente o escopo de ações de proteção social no seu território.

Para habilitação à gestão inicial do SUAS, os municípios precisavam possuir conselho, plano e fundo de assistência social (art. 30, da LOAS) com alocação de recursos próprios. No âmbito do sistema, assumiam responsabilidades meramente administrativas, como manter atualizadas as bases de dados do REDE SUAS¹¹ e inserir famílias em vulnerabilidade social no Cadastro Único¹². Em contrapartida recebiam recursos para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, para o Combate do Abuso e Exploração Sexual, e valores do piso de transição básico, de média complexidade e de alta complexidade.

No caso da gestão básica, o gestor municipal assume responsabilidade de ofertas de serviços socioassistenciais, de promover o BPC e os programas de transferência de renda, assim como de fiscalizar direitos violados no âmbito do seu território. Além dos requisitos exigidos na gestão inicial, o município deve possuir Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), conforme o tamanho da população; possuir estrutura para promover o BPC e os benefícios eventuais; dentre outras atribuições que garantam a promoção da proteção social básica. O incentivo à adesão a este nível de gestão se dá com o repasse do piso básico fixo, de recursos do FNAS para ações de revisão do BPC, acesso a cursos de capacitação, além do recebimento das mesmas contrapartidas dadas a gestão inicial.

O município ao optar pela gestão plena deve garantir serviços voltados à proteção

ou parcerias, conforme estabelece a LOAS e a NOB/SUAS.

¹¹ Trata-se de um sistema nacional de informação do SUAS, que serve para produzir, armazenar, processar e disseminar dados sobre a implementação da Política Nacional de Assistência Social.

¹² Constitui-se num cadastro nacional cujo objetivo é identificar e caracterizar famílias de baixa renda – aquelas com renda mensal per capita de até meio salário mínimo ou renda mensal total de até três salários mínimos. Sua função é dar subsídios para formulação e implementação de programas sociais. Ou seja, balizar a atuação estatal.

social básica e à proteção social especial dentro de seu território. Assim, recebe como incentivos os mesmos dados aos outros níveis de gestão, somados aos outros pisos de proteção social estabelecidos na NOB/SUAS e a recursos de programas de inclusão produtiva. Nestes casos, as responsabilidades assumidas pelo governo local são maximizadas, exigindo, por exemplo, o funcionamento de Centros de Referência de Especializados de Assistência Social e a instalação de um sistema municipal de monitoramento e avaliação das políticas assistenciais.

**Quadro III – Incentivos aos municípios para adesão ao SUAS,
por modalidade de gestão**

Gestão Plena	
Participar da partilha dos recursos relativos aos programas e projetos voltados a Promoção da Inclusão Produtiva	Proceder à habilitação de pessoas idosas e pessoas com deficiência, candidatas ao BPC
Celebrar ajuste diretamente com a União para consecução das ações pertinentes à revisão do BPC	
Gestão Básica	
Piso Básico de Transição	Piso Básico Fixo
Receber recursos do Fundo Nacional da Assistência Social para as ações de revisão do BPC	Participar de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e da rede prestadora de serviços promovidos pelo Estado e pela União
Gestão Inicial	
Recursos para PETI e para Combate do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	Piso Básico de Transição
Piso de Transição de Média Complexidade	Piso de Transição de Alta Complexidade I

Fonte: NOB/SUAS, Resolução CNAS nº 130 de 15 de julho de 2005.

Elaborado pelo autor.

Complementando a nova engenharia institucional estabelecida pela NOB/SUAS, o Conselho Nacional da Assistência Social aprova, em janeiro de 2007, outra Norma Operacional Básica edita pelo MDS. A NOB-RH/SUAS estipula diretrizes para a gestão do trabalho no âmbito da assistência social, visando, sobretudo, melhorar a qualidade do serviço prestado. Desta feita, o normativo aborda assuntos como: a profissionalização do setor, dando ênfase a contratação de servidores efetivos e a criação de planos de cargos e salários em todos os níveis de governo; a qualificação permanente, com a instituição de uma política nacional de capacitação; e a definição de princípios éticos a serem observados por todos os profissionais envolvidos com o SUAS.

A NOB-RH/SUAS traz ainda a definição de uma equipe de referência por tipo de

proteção social (básica, especial de média complexidade e de alta complexidade), constando a qualificação e o quantitativo mínimo de profissionais que devem atuar no CRAS e no CREAS¹³. No âmbito dos CRAS estas equipes diferem de acordo com o porte do município. No CREAS, as equipes técnicas da média complexidade variam conforme o nível de gestão do município e da alta complexidade mudam em observância ao tipo de atendimento (em pequenos grupos, família acolhedora, república e instituições de longa permanência para idosos).

As duas NOBs, portanto, estruturam a prestação de serviços assistenciais no Brasil, definindo o conteúdo das ações estatais e sua forma de implementação. Com a nova configuração, a descentralização ganha contornos de municipalização. A própria instituição do CRAS, local de operacionalização da proteção básica, e do CREAS, equipamento que materializa a proteção especial, como responsabilidade dos municípios comprovam tal premissa.

Em estudo sobre a implementação do SUAS nos municípios brasileiros, Cavalcante e Ribeiro (2012) analisaram os impactos do sistema nas gestões locais. Com base em dados da MUNIC¹⁴, fizeram um comparativo da estrutura administrativa dos municípios brasileiros entre os anos de 2005 (criação do SUAS) e 2009 e identificaram efeitos positivos da adoção do SUAS na capacidade administrativa e na prestação de serviços assistenciais das prefeituras. Suas conclusões apontam para o sucesso da estratégia de municipalização da assistência social, cuja explicação estaria nos incentivos concedidos pelo governo federal. Neste sentido, ratificam o entendimento da literatura de que a ação deliberada do governo central na concessão de incentivos aos governos subnacionais é fator primordial para efetivação da descentralização. (ARRETCHE, 1999).

Como já dito, a criação de níveis de gestão, vinculados a repasses de recursos, foi a estratégia utilizada pelo governo federal para mobilizar a atuação cooperada das esferas de governo na implementação da política assistencial. Observa-se, portanto, que a política nacional de assistência social modificou a dinâmica de relacionamento intergovernamental, materializando a perspectiva cooperativa do sistema federativo brasileiro (FRANZESE, 2010). A própria NOB/SUAS coloca como um dos seus objetivos “transformar a política de Assistência Social em uma política realmente federativa, por meio da cooperação efetiva entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal” (Item 1.1, d, da NOB/SUAS, p.24). No

¹³ Além de assistentes sociais, a NOB-RH/SUAS prevê a contratação de psicólogos, advogados e auxiliares administrativos, além de profissionais de nível médio e superior que atendam demandas específicas do CRAS ou CREAS.

¹⁴ Pesquisa de Informações Básicas Municipais realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

entanto, a estrutura de incentivos configurada pelo sistema parece não ter sido suficiente para induzir os estados a atuarem na política de assistência social. Convém, neste sentido, identificar as atribuições assumidas pelo nível intermediário de governo no âmbito do sistema.

2.3 O papel dos governos estaduais na implementação do SUAS

O viés federativo assumido pelo SUAS implica afirmar que a efetividade das ações socioassistenciais exige o cumprimento das atribuições institucionais dos três níveis de governo. Para tanto, o delineamento das competências federativas não só deve ser dotado de clareza, como também deve ser suficiente para modificar o comportamento dos governos subnacionais na Assistência Social. Diante da tendência municipalista do SUAS, importa verificar o lugar que os governos intermediários assumem na sua implementação.

O quadro abaixo traz as responsabilidades dos governos estaduais na Assistência Social.

Quadro IV – Síntese das atribuições estaduais no âmbito do SUAS

Atribuições			
Gestão	Execução	Cooperação vertical	Monitoramento e Avaliação
<p>Gerir o Sistema Estadual de Assistência Social;</p> <p>Estruturar a Secretaria Executiva da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e do Conselho Estadual de Assistência Social</p> <p>Manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS</p> <p>Realizar diagnósticos e estabelecer pactos para elaboração do Plano Estadual de Assistência Social</p> <p>Desenvolver uma política</p>	<p>Implantar e co-financiar consórcios públicos e/ou ações regionalizadas de proteção social especial de média e alta complexidade, pactuadas nas CIB e deliberadas nos CEAS</p> <p>Analisar e definir, em conjunto com os municípios, o território para construção de Unidades de Referência Regional, a oferta de serviços, o fluxo do atendimento dos usuários no Estado e as demandas prioritárias para serviços regionais e serviços de</p>	<p>Prestar apoio técnico aos municípios na estruturação de seus Sistemas Municipais de Assistência Social, inclusive na implantação dos CRAS</p> <p>Coordenar o processo de revisão do BPC no âmbito do Estado, acompanhando e orientando os municípios</p> <p>Co-financiar a proteção social básica</p> <p>Gerir os recursos federais e estaduais, destinados ao co-financiamento das ações continuadas de Assistência Social dos municípios não-habilitados aos níveis de gestão do SUAS</p> <p>Coordenar, regular e co-</p>	<p>Implementar uma política de monitoramento e avaliação da rede conveniada prestadora de serviços socioassistenciais no âmbito estadual ou regional</p> <p>Instalar e coordenar o</p>

<p>de recursos humanos para os servidores públicos da Identificar e reconhecer, as entidades, inscritas no CEAS, que atendem aos requisitos do SUAS</p> <p>Definir parâmetros de custeio para as ações de proteção social básica e especial</p> <p>Preencher o Plano de Ação no sistema SUAS-WEB e apresentar Relatório de Gestão como prestação de contas dos municípios não-habilitados</p>	<p>consórcios públicos;</p> <p>Coordenar, gerenciar, executar e co-financiar programas de capacitação</p> <p>Propor e co-financiar projetos de inclusão produtiva, em conformidade com as necessidades e prioridades regionais</p>	<p>financiar a estruturação de ações regionalizadas pactuadas na proteção social especial de média e alta complexidade, considerando a oferta de serviços e o fluxo de usuários</p> <p>Co-financiar no âmbito estadual o pagamento dos benefícios eventuais.</p>	<p>sistema estadual de monitoramento e avaliação das ações da Assistência Social, de âmbito estadual e regional, por nível de proteção básica e especial em articulação com os sistemas municipais</p>
---	---	--	--

Fonte: NOB/SUAS, Resolução CNAS nº 130 de 15 de julho de 2005.

Elaborado pelo autor.

Como visto, os estados deveriam assumir competências de gestão, de cooperação vertical, de monitoramento e avaliação e até de execução da política assistencial. No âmbito da gestão, a NOB/SUAS enfatizou a necessidade da estruturação administrativa das instituições que integram o sistema estadual de assistência social, como é o caso do Conselho e da Comissão Intergestores Bipartite (CIB). Exigiu, ainda, a elaboração de diagnósticos e do plano estadual de assistência social, o desenvolvimento de recursos humanos e a definição de parâmetros para custeio dos serviços, por entender a importância destes instrumentos de gestão para o SUAS.

No que concerne à avaliação e monitoramento, os governos estaduais abarcaram a obrigação de acompanhar a rede conveniada de serviços e as ações assistenciais de âmbito regional ou estadual. Devendo, para isso, instituir um sistema estadual de avaliação e monitoramento. Tais prerrogativas permitem uma ambiguidade interpretativa, por não deixar claro se o acompanhamento deve se dar apenas das ações promovidas pelo ente estadual ou se deve estender-se aos governos locais.

Em se tratando da execução da política, os estados também receberam atribuições desta natureza no âmbito do SUAS. A implementação de programas de capacitação e de projetos de inclusão produtiva, bem como a oferta de serviços regionalizados de média e alta complexidade imputaram aos estados o desafio de prestação direta de serviços. Mais uma vez as prerrogativas estipuladas pelo normativo trouxeram indefinições. Em relação aos programas de capacitação, não ficou claro se tal obrigatoriedade é restrita à estrutura de gestão estadual (conselheiros, servidores públicos, prestadores de serviços, etc) ou se é

extensiva aos governos municipais. A garantia da Proteção Social Especial, com oferta de ações de média e alta complexidade, sofre com o problema da sobreposição de atribuições, vez que o próprio município habilitado à gestão plena possui a responsabilidade de prestar tais serviços. Ou seja, a NOB/SUAS parece mimetizar o modelo de repartição de competências da Constituição de 1988, quando estabelece atribuições concorrentes entre os níveis de governo, ao mesmo tempo que prevê a atuação cooperada em outras funções do sistema. A PSE, assim, passa a ser envolta num campo de incertezas institucionais, favorecendo o “jogo de empurra” entre os governos subnacionais e dificultando a promoção destes serviços socioassistenciais.

A cooperação vertical, por sua vez, envolve tanto o apoio técnico quanto financeiro na implantação da proteção social básica por parte dos municípios. Os benefícios eventuais e as ações de média e alta complexidade que por ventura venham a ser implementados por municípios também devem ensejar repasses estaduais. Além disso, a gestão dos recursos estaduais e federais estabelecidos para os municípios não-habilitados aos SUAS também são de responsabilidade do governo intermediário. Duas perspectivas, aqui, podem suscitar problemas na concretização de tais atribuições. A primeira diz respeito ao tipo de apoio técnico a ser prestado aos municípios. Neste sentido, a simples disposição de um canal de atendimento aos gestores locais pode ser considerada como cooperação. Ou seja, a norma não trouxe especificidades quanto a configuração mínima em que deveria se prestar o apoio técnico. A segunda questão trata de um problema mais abrangente da política assistencial: o financiamento. Mesmo a NOB/SUAS estipulando alguns critérios técnicos para o repasse de recursos aos municípios, a falta de obrigação normativa quanto aos valores de composição dos Fundos de Assistência Social representam um empecilho à efetividade do sistema. Desta feita, o repasse de recursos para garantia da própria PSB fica a mercê das mudanças de governo.

Ao tratar do financiamento da política, a NOB/SUAS traz uma síntese quanto ao papel dos governos estaduais no sistema:

É definido na LOAS, como norma geral, que os estados (como coordenadores da política em seu âmbito) devem, além de estimular e/ou prestar serviços de caráter regional, dar o necessário apoio aos municípios que não disponham de recursos materiais, humanos e financeiros suficientes para assumir a execução das ações e dos serviços.

A LOAS atribui alto grau de responsabilidade à esfera estadual quanto ao cofinanciamento das ações desenvolvidas em âmbito local, devendo assumir diretamente apenas o desenvolvimento de atividades consideradas de maior complexidade ou de abrangência regional e/ou estadual.

Os estados participarão do co-financiamento da proteção social básica e do aprimoramento da gestão mediante aporte de recursos para sistema de

informação, monitoramento, avaliação, capacitação, apoio técnico e outras ações pactuadas progressivamente. (NOB/SUAS, 2005, p. 72)

O texto confirma a sobreposição de atribuições no que se refere à proteção social especial, ao colocá-la como responsabilidade estadual. Destaca também a função de cooperação técnica e financeira aos municípios na implementação da proteção social básica, apesar de não delimitar percentual de recursos e formato mínimo do apoio a ser prestado.

Além destas indefinições, a estrutura de incentivos desenhada pelo SUAS não aparenta ser suficiente para induzir os estados na implementação do sistema.

Quadro V – Estrutura de incentivos aos estados disposta pelo SUAS

Atribuições	Incentivos financeiros	Outros incentivos
Gestão	Receber apoio técnico e recursos da União para fortalecimento da capacidade de gestão (para realização de campanhas, aquisição de material informativo, de computadores; desenvolvimento de sistemas, entre outros)	Receber apoio técnico da União para implantação do Sistema Estadual de Assistência Social
Execução	Receber recursos da União para construção e/ou implantação de Unidade de Referência Regional de média e/ou de alta complexidade Receber recursos da União para projetos de inclusão produtiva de abrangência e desenvolvimento regional Receber recursos federais para coordenação e execução de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços	Participar de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e da rede prestadora de serviços promovidos pela União.
Monitoramento e avaliação	Receber apoio técnico e financeiro da União para instalação e operação do Sistema Estadual de Informação, Monitoramento e Avaliação	-

Fonte: NOB/SUAS, Resolução CNAS nº 130 de 15 de julho de 2005.

Elaborado pelo autor.

Em contraste aos incentivos concedidos ao ente municipal, o SUAS não estabeleceu o formato de pisos de proteção social para transferência de recursos aos estados. O estímulo financeiro a estas esferas de governo careceram, assim, de maior confiabilidade quanto a regularidade de possíveis repasses. Ademais, não fora definido também os parâmetros de distribuição de recursos para os governos estaduais, que no caso dos municípios se dava a partir do cruzamento de indicadores socioeconômicos e demográficos. Tal fragilidade de financiamento contraria a própria NOB/SUAS quando a mesma coloca que o financiamento da assistência social pressupõe:

Mecanismos de transferência que possibilitem a regularidade dos repasses de forma automática, no caso dos serviços e benefícios, e o conveniamento de programas e projetos com duração determinada;
Critérios de partilha e transferência de recursos, incluindo o financiamento do fomento à organização de serviços e da rede, do sistema, com a definição de condições para a participação no financiamento. (NOB/SUAS, 2005, p. 52-53)

Não fora proposto aqui averiguar a efetivação e a regularidade de repasses federais para o cofinanciamento das responsabilidades estaduais. No entanto, a identificação da falta de critérios para as transferências, bem como a possibilidade de intempestividade do financiamento federal apresentam-se como aspectos favoráveis ao descumprimento das atribuições estaduais definidas pelo SUAS. Contribuem, ademais, para uma variação quanto ao grau de envolvimento dos estados tanto na execução quanto no apoio aos municípios.

Além da ausência de clareza nas atribuições estaduais e da incipiente estrutura de incentivos concedidos pelo SUAS, a fragilidade normativa apresenta-se como outro fator que pode motivar a inércia estadual. A instauração do SUAS por meio de uma resolução do Conselho Nacional de Assistência Social em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome não configura-se como o instrumento jurídico mais eficaz para constringer os entes federados a cumprirem seus termos normativos. Neste sentido, se a estrutura de incentivos não for capaz de promover a atuação efetiva dos governos subnacionais no âmbito do sistema, a natureza do normativo não permite que o judiciário os compile a agir. Assim, os restritos incentivos do SUAS, bem como sua fragilidade normativa, concedem excessiva autonomia aos governos estaduais no âmbito do sistema. Tal perspectiva permite assumir que não houve ação política deliberada do executivo federal no incentivo à atuação dos estados na implementação do SUAS.

Os problemas quanto a participação dos governos intermediários já aparece como preocupação na VI Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em dezembro de 2007. O fórum alertava para a necessidade de ampliação da cobertura da proteção social especial, tanto no que diz respeito à média quanto à alta complexidade. A garantia do cofinanciamento pelos três entes federados e a preocupação com a falta de monitoramento e avaliação dos programas também foram reivindicações dos delegados, e que perpassam as competências estaduais na implementação do sistema.

Talvez tentando resolver parte destes problemas, o executivo federal encaminhou em março de 2008 o Projeto de Lei 3077. O novo ordenamento jurídico objetivava incluir na LOAS a concepção sistêmica da assistência social. O conteúdo e a forma da política

socioassistencial previstos no SUAS assumiriam, assim, feição de legislação federal. Ao longo de sua tramitação no Congresso Nacional ocorreu a VII Conferência Nacional de Assistência Social (2009). Além da deliberação pela mobilização em favor do PL, a Conferência mais uma vez suscitava preocupação em relação à proteção social especial e ao cofinanciamento da assistência por parte dos três níveis de governo.

Apenas em julho de 2011 o PL é sancionado e cede lugar à lei 12.435/2011. A nova legislação traz três modificações quanto às competências estaduais na promoção da assistência social (art. 13 da LOAS). A inclusão da obrigatoriedade do monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais e a necessidade de assessoria aos municípios é uma delas. Tal atribuição, como visto, já fazia parte do escopo estadual constante da NOB/SUAS. As outras duas estipulam repasses compulsórios aos governos locais, a saber:

Art. 13. Compete aos Estados:

I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;

II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local. (Lei 12.435/2011)

A nova legislação representou um avanço na institucionalização da política socioassistencial, pois tenta consolidar o ordenamento nacional de provisão de serviços assistenciais instituído pelo SUAS. A nova natureza jurídica assumida pelo SUAS fortalece a *accountability*, pois amplia o leque de atuação tanto dos órgãos responsáveis pela fiscalização do cumprimento das leis – como é o caso do Ministério Público – como também da população em geral, que pode acionar judicialmente os entes federados que não cumprirem suas atribuições. Em relação ao papel dos estados, o novo ordenamento jurídico torna-se mais eficaz no constrangimento a sua atuação. Neste sentido, a obrigatoriedade de transferência automática aos municípios favorece sobremaneira o financiamento da assistência social.

Por outro lado, a falta de estipulação de um percentual mínimo de recursos orçamentários dos três níveis de governo para financiamento da política dificulta a efetiva implementação da política social. As deliberações da VII e VIII Conferência Nacional de Assistência Social (2009 e 2011) pela aprovação da PEC 431/2001, congelada na Câmara dos Deputados desde junho de 2006, compactuam com o mesmo diagnóstico. O projeto de emenda constitucional prevê a destinação de 5% do orçamento da União, Estados, DF e

Municípios para custear as ações socioassistenciais.

Ademais, problemas relacionados a ausência de clareza na forma de apoio técnico dos estados aos municípios e a sobreposição de atribuições na promoção da proteção social especial continuaram a persistir. As deliberações da IX Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em dezembro de 2013, confirmam tal situação. Com um eixo de discussão intitulado “Regionalização”, os delegados propuseram a implantação de serviços regionalizados por parte dos governos estaduais e o seu cofinanciamento pela união. Reivindicaram, ainda, o estabelecimento de sanções aos estados no caso de descumprimento das suas responsabilidades de regionalização dos serviços assistenciais.

As propostas de maior participação estadual na implementação do SUAS, surgidas nas Conferências, indicam apoio popular na promoção de mudanças institucionais. *Tal premissa permite questionar as proposições postas por Arretche e Schlegel (2014) quando acusam a falta de amparo político para o fortalecimento dos governos estaduais no contexto federativo.*

Em síntese, a análise das políticas prévias ao estabelecimento do SUAS permitiu identificar que o desenho constitucional de 1988 não fora suficiente para dar corpo a política socioassistencial no Brasil. A necessidade de atuação cooperativa e a falta de previsão constitucional quanto a repartição de competências na Assistência Social transportaram para a legislação infraconstitucional a responsabilidade de definir seu conteúdo e as formas de relacionamento intergovernamental. Este contexto institucional confirma a premissa de que o exame constitucional é insuficiente para entender a função assumida pelas esferas de governo no contexto federativo brasileiro (REZENDE, 2013; PRADO, 2013; ARRETCHE E SCHLEGEL, 2014).

A LOAS, promulgada em 1993, não conseguiu resolver os problemas da política socioassistencial, as deliberações das Conferências Nacionais provam isso. O normativo falhou na tentativa de emplacar a descentralização/municipalização, culminando, dentre outras coisas, com a flexibilização da atuação dos governos subnacionais na promoção da Assistência Social. Duas são as possíveis causas para a falta de efetividade do dispositivo legal: a falta de inserção da temática na agenda de governo (SATYRO e SCHETTINI, 2011) e a inexistência de uma estrutura de incentivos, por parte do governo federal, que induzisse estados e municípios a implementarem os serviços socioassistenciais (ARRETCHE, 1999).

O SUAS (2005), apesar de ter avançado na consolidação do conteúdo da política de assistência social, deixou vácuos em seu desenho. A sobreposição de competências na implementação da proteção social especial, a ausência de incentivos financeiros para concretização das atribuições estaduais e as incertezas quanto a forma de cumprimento de

algumas destas responsabilidades, perpetuaram a autonomia aos governos intermediários na Assistência Social. Além disso, a falta de estipulação de um percentual mínimo de recursos a ser aplicado no campo assistencial opera de forma a maximizar a liberdade de atuação dos estados no âmbito do sistema. Convém, neste sentido, verificarmos qual impacto desta discricionariedade estadual na promoção da Assistência Social. Acredita-se que a análise da capacidade institucional dos governos intermediários no Brasil possa contribuir para isso.

3. A CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS GOVERNOS ESTADUAIS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como visto no capítulo anterior, a engenharia operacional do SUAS concede elevada autonomia de atuação aos estados. Tal liberdade funcional permite afirmar que nem mesmo o desenho institucional do sistema conseguiu reduzir as incertezas quanto ao papel a ser desempenhado pelos governos estaduais na Assistência Social.

Ademais, estudos vêm afirmando que a adoção de estratégias bem-sucedidas de indução não só favoreceria a descentralização (ARRETCHE, 1999) como também contribuiria com o fortalecimento institucional dos entes subnacionais no contexto federativo (FRANZESE E ABRUCIO, 2013). Admitem, assim, que o processo descentralizador gerou efeitos positivos no federalismo brasileiro

Convém colocar que estas proposições surgiram a partir de pesquisas sobre os governos locais. Não há trabalhos que investiguem o real impacto da criação de sistemas nacionais no fortalecimento institucional do nível estadual. Neste sentido, a avaliação da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social pode contribuir na confirmação, ou refuta, de tal proposição.

Partindo da proposta de análise empírica integrada de Gomes (2010), serão abordadas quatro dimensões institucionais dos 26 estados da federação, a saber: financeira, administrativa, política e cooperativa. Estas abarcarão as principais atribuições postas pelo SUAS aos governos estaduais. O exame de cada capacidade institucional se dará a partir da construção de índices sintéticos, cuja composição contará com variáveis que refletem a dimensão estudada. Logo em seguida, estes índices serão agregados em um escore geral intitulado Índice de Capacidade Institucional da Assistência Social (ICAS). Isto possibilitará o estabelecimento de um ranking que apontará a situação institucional dos estados neste setor de política pública. Permitirá, ainda, verificar se a capacidade institucional desta esfera de governo possui relação com as seguintes variáveis externas: posição geográfica, demanda por serviços socioassistenciais e nível econômico dos estados.

Convém lembrar que este trabalho não objetiva analisar a efetividade do SUAS, nem muito menos mensurar sua capacidade de redução das iniquidades sociais. Até porque a verificação da capacidade institucional dos estados não é suficiente para tal. A ideia, na verdade, é de examinar o que a flexibilidade de atuação dos estados, conferida pelo SUAS, está provocando neste nível de governo. Acredita-se que a resposta a esta indagação possui

importantes implicações para os estudos federativos.

3.1 Capacidade Financeira

'Para análise da dimensão financeira, optou-se por averiguar as despesas liquidadas total e na Assistência Social em todos as unidades da federação. É importante esclarecer que as despesas são divulgadas no balanço anual dos estados conforme seus três estágios: empenho, liquidação e pagamento.

O empenho constitui-se em ato de uma autoridade pública (ordenador de despesas) que gera para o Estado uma obrigação de pagamento, pedente ou não de cumprimento de condição. Ou seja, não é nada mais do que uma reserva de dotação orçamentária para uma despesa específica. A liquidação é a segunda fase da despesa pública. Ela ocorre no momento em que é verificado o direito adquirido pelo credor. Assim, diz-se que a despesa foi liquidada quando há comprovação de que o serviço foi executado ou o material foi fornecido. Último estágio da despesa pública, o pagamento refere-se a efetiva entrega de numerários ao credor, por meio de ordem bancária, crédito em conta corrente ou mesmo cheque (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2014).

A opção pelas despesas liquidadas como indicador financeiro advém da sua aproximação com a realidade dos gastos anuais do ente público. Isto porque na fase do empenho ainda há uma imprevisibilidade quanto a efetivação da despesa. O cancelamento do empenho pode ocorrer tanto pela falta de cumprimento da obrigação do fornecedor ou prestador de serviço quanto pelo contingenciamento de despesas. O pagamento, por sua vez, pode acontecer no ano posterior ao crédito orçamentário. É o caso do dispêndio com restos a pagar¹⁵.

Ademais, a proeminência de existência de exceções anuais, tais como contingenciamentos, implicou na adoção da média móvel das despesas liquidadas estaduais nos anos de 2011, 2012 e 2013. Com vistas a verificar a priorização da Assistência Social nos orçamentos dos estados, foi calculado o percentual de despesas liquidadas neste setor em relação ao total de despesas liquidadas.

¹⁵ Restos a pagar são despesas orçamentárias empenhadas e não pagas no exercício financeiro (Art. 36 da Lei 4.320/1964).

Tabela I - Ranking dos estados com maior percentual de despesas liquidadas na Assistência Social, por estados da federação, 2011, 2012 e 2013.

#	UF	Média móvel da Despesas liquidadas (em milhões de reais)	Média móvel da Despesas liquidadas na AS (em milhões de reais)	Percentual da despesas liquidadas na AS em relação ao total (%)
1	PA	14.173,44	519,89	3,67
2	AP	3.406,24	93,54	2,75
3	RR	2.878,24	73,35	2,55
4	PB	6.906,16	161,49	2,34
5	MS	9.745,14	176,29	1,81
6	RN	8.065,20	123,45	1,53
7	MA	10.865,49	145,71	1,34
8	SE	6.156,01	80,50	1,31
9	ES	11.516,25	150,31	1,31
10	AC	4.281,46	53,11	1,24
11	BA	29.451,03	342,70	1,16
12	CE	16.456,25	178,78	1,09
13	AM	11.502,54	116,38	1,01
14	GO	15.226,52	152,62	1,00
15	TO	5.395,16	43,59	0,81
16	RJ	60.786,79	466,54	0,77
17	PR	26.951,79	200,28	0,74
18	RS	37.492,33	210,17	0,56
19	AL	6.017,63	31,45	0,52
20	SP	163.844,67	827,24	0,50
21	SC	16.058,06	66,90	0,42
22	MG	53.819,90	178,25	0,33
23	PI	6.208,66	15,44	0,25
24	PE	21.784,48	52,52	0,24
25	RO	5.360,85	9,96	0,19
26	MT	11.731,22	11,74	0,10
Média Nacional				1,14

Fonte: SISTN, Sistema de Coleta de dados contábeis do governo federal. Disponível em: www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/index.jsp. Acesso em: 07 jul. 2014.
Elaborado pelo autor

Os números apontam para uma considerável variação no nível de gastos na Assistência Social. Apenas 15 estados efetivaram despesas acima da média obtida nacionalmente.

Destaque para PA, AP, RR e PB que destinaram acima de 2% do total de despesas liquidadas para os serviços socioassistenciais. Por outro lado, MT, RO, PE, PI e MG investiram abaixo de 0,4% de suas despesas com a proteção social de seus habitantes. O que significa diminuta preocupação com esta política social.

Com base em dados do Censo Demográfico de 2010, o MDS estimou a quantidade de famílias de baixa renda nos estados. Para o órgão, famílias de baixa renda são aquelas que possuem renda familiar mensal per capita de até meio salário-mínimo e as que possuem renda familiar mensal de até três salários-mínimos. O reduzido nível de renda não representa fielmente a existência de vulnerabilidade social dentro de um território. No entanto, é fato que as famílias de baixa renda tendem a conviver com maiores riscos sociais. Portanto, este estudo entende-as como potencial demandantes dos serviços da assistência social.

A tabela abaixo apresenta a relação da média móvel das despesas estaduais liquidadas na assistência social por estimativa de famílias de baixa renda¹⁶:

Tabela II – Despesas estaduais na Assistência Social por família de baixa renda, por estados da federação.

UF	Média móvel das despesas liquidadas na Assistência Social em 2011, 2012 e 2013 (R\$)	Estimativa de famílias com baixa renda em 2010	Despesa estadual por família de baixa renda (R\$)
RR	73.353.124,72	54.946	1.335,00
AP	93.540.380,02	74.313	1.258,74
MS	176.294.767,50	229.612	767,79
AC	53.110.765,86	99.812	532,11
PA	519.894.915,76	1.078.680	481,97
ES	150.310.552,94	343.540	437,53
RJ	466.542.298,66	1.430.427	326,16
SP	827.236.003,80	2.794.675	296,00
RN	123.448.718,84	451.964	273,14
GO	152.620.196,41	560.474	272,31
AM	116.376.197,70	428.669	271,48
RS	210.173.236,81	776.569	270,64
PB	161.491.021,08	600.136	269,09
SE	80.496.877,71	317.401	253,61
PR	200.280.664,93	793.523	252,39

¹⁶ A estimativa de famílias de baixa renda foi disponibilizada pelo MDS, sendo calculada a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010.

TO	43.591.195,84	185.698	234,74
SC	66.896.619,14	314.380	212,79
BA	342.703.175,59	2.205.810	155,36
MA	145.706.420,59	1.075.986	135,42
CE	178.781.308,12	1.340.431	133,38
MG	178.247.986,62	1.918.149	92,93
AL	31.449.849,60	505.470	62,22
RO	9.960.747,14	173.867	57,29
MT	11.740.626,38	295.477	39,73
PE	52.516.100,58	1.374.384	38,21
PI	15.438.037,04	509.299	30,31
Total dos estados	4.482.201.789,40	20.094.955	326,55

Fonte: SISTN, Sistema de Coleta de dados contábeis do governo federal. Disponível em: www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/index.jsp. Acesso em: 07 jul. 2014.
MDS - Relatório de Informações Sociais. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi>
Elaborado pelo autor

Observa-se substantiva variação nos gastos por família de baixa renda. Comparando os extremos, por exemplo, as despesas por família de baixa renda do Piauí (R\$ 30,31) não chegam a 3% dos gastos efetivados por Roraima (R\$1.335,00). O Amapá foi outro estado que apresentou alto nível de gasto por família de baixa renda, superando em cerca de quatro vezes a média nacional. O indicador ratifica a falta de priorização com assistência social de PI, PE, MT, RO, AL e MG cujo dispêndio não ultrapassou 100 reais.

Os números demonstram, sobretudo, a existência de uma elevada heterogeneidade na priorização dos gastos com assistência social, bem como no valor gasto por família de baixa renda. Isto sugere a existência de um elevado grau de autonomia decisória dos estados na definição de suas despesas, resultado da falta de previsão normativa na vinculação de gastos na Assistência Social.

Elaborou-se, ainda, um índice sintético que agregou os dois indicadores analisados anteriormente. A ideia é obter uma medida genérica da capacidade financeira dos estados no SUAS. Para construção do Índice de Capacidade Financeira constituiu-se uma escala a partir da divisão de cada indicador pelo maior escore obtido entre os estados. Assim, dividimos o percentual de gastos na assistência social de cada estado por 3,67 (percentual do PA) e a despesa estadual por família de baixa renda por R\$ 1.335,00 (gasto de RR). Após isso, procedeu-se a média aritmética simples dos números encontrados. O resultado pode ser observado no quadro abaixo.

Quadro VI – Índice de Capacidade Financeira dos estados na Assistência Social, por estados da federação.

UF	Percentual da despesas liquidadas na AS em relação ao total (em %)	Despesa estadual por família de baixa renda (em R\$)	Escala do percentual da despesas liquidadas na AS em relação ao total	Escala da despesa estadual por família de baixa renda	Índice de Capacidade Financeira (ICF)
RR	2,55	1.335,00	0,69	1,00	0,85
AP	2,75	1.258,74	0,75	0,94	0,85
PA	3,67	481,97	1,00	0,36	0,68
MS	1,81	767,79	0,49	0,58	0,53
PB	2,34	269,09	0,64	0,20	0,42
AC	1,24	532,11	0,34	0,40	0,37
ES	1,31	437,53	0,36	0,33	0,34
RN	1,53	273,14	0,42	0,20	0,31
SE	1,31	253,61	0,36	0,19	0,27
AM	1,01	271,48	0,28	0,20	0,24
GO	1,00	272,31	0,27	0,20	0,24
MA	1,34	135,42	0,37	0,10	0,23
RJ	0,77	326,16	0,21	0,24	0,23
BA	1,16	155,36	0,32	0,12	0,22
TO	0,81	234,74	0,22	0,18	0,20
CE	1,09	133,38	0,30	0,10	0,20
PR	0,74	252,39	0,20	0,19	0,20
SP	0,50	296,00	0,14	0,22	0,18
RS	0,56	270,64	0,15	0,20	0,18
SC	0,42	212,79	0,11	0,16	0,14
AL	0,52	62,22	0,14	0,05	0,09
MG	0,33	92,93	0,09	0,07	0,08
PE	0,24	38,21	0,07	0,03	0,05
RO	0,19	57,29	0,05	0,04	0,05
PI	0,25	30,31	0,07	0,02	0,05
MT	0,10	39,73	0,03	0,03	0,03
Média Nacional					0,28

Fonte: Elaborado pelo autor

Quanto mais o ICF se aproximar de 1,00 maior a capacidade dos estados em promover as políticas socioassistenciais. Deve-se destacar, neste sentido, RR e AP que registraram um índice de 0,85, cerca de duas vezes o que foi obtido para o estado com a 5ª maior medida (Paraíba). Por outro lado, MT, PI, RO, PE, MG e AL apresentaram diminuta capacidade financeira na assistência social, com índices abaixo de 0,10. Ademais, apenas 8 estados apresentaram ICFs acima da média nacional.

O exame da capacidade financeira dos estados na assistência social demonstrou uma elevada variação de comportamento deste ente federado. Tal situação indica a existência de autonomia dos estados para decidir sobre suas despesas. No processo decisório, os governos estaduais nem sempre levam em consideração a necessidade de gastos mínimos no setor, desconsiderando, até mesmo, a demanda por serviços socioassistenciais dos cidadãos de seu território.

3.2 Capacidade Administrativa

No estudo da situação administrativa considerou-se a estrutura organizacional dos governos estaduais, o perfil de seu funcionalismo e a situação/existência de instrumentos de gestão inerentes à política de assistência social.

Em se tratando do funcionalismo estadual neste setor, a tabela abaixo traz a seguinte configuração:

Tabela III – Funcionalismo estadual na Assistência Social e Relação dos funcionários de nível superior por estimativa de famílias com baixa renda, por Estados da Federação, 2011.

Região	UF	Total de funcionários ativos	Funcionários com nível superior ou pós-graduação	Estimativa de famílias com baixa renda em 2010	Relação Famílias de baixa renda / funcionários com nível superior ou pós-graduação
Sul	RS	20	15	776.569	51.771
Sudeste	MG	78	43	1.918.149	44.608
Nordeste	RN	25	12	451.964	37.664
Nordeste	BA	154	98	2.205.810	22.508
Nordeste	PE	180	123	1.374.384	11.174
Nordeste	MA	613	106	1.075.986	10.151
Sul	SC	73	40	314.380	7.860
Sudeste	RJ	458	212	1.430.427	6.747
Sudeste	SP	1084	492	2.794.675	5.680
Nordeste	AL	249	95	505.470	5.321

Sudeste	ES	177	82	343.540	4.190
Norte	PA	881	306	1.078.680	3.525
Norte	AM	599	150	428.669	2.858
Nordeste	SE	371	120	317.401	2.645
Centro-Oeste	MT	445	124	295.477	2.383
Nordeste	CE	3088	563	1.340.431	2.381
Norte	RO	385	74	173.867	2.350
Centro-Oeste	MS	376	123	229.612	1.867
Nordeste	PB	1331	354	600.136	1.695
Nordeste	PI	1455	365	509.299	1.395
Sul	PR	1898	594	793.523	1.336
Norte	AC	175	91	99.812	1.097
Norte	TO	518	191	185.698	972
Norte	AP	265	105	74.313	708
Centro-Oeste	GO	2368	865	560.474	648
Norte	RR	1179	196	54.946	280
Nacional		18445	5539	19.933.692	3598

Fonte: IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, 2012.

MDS - Relatório de Informações Sociais. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi>

Elaborado pelo autor

Os funcionários com nível superior foram destacados devido ao caráter especializado da prestação do serviço socioassistencial e às exigências de cooperação técnica junto ao município, outra atribuição imposta pelo SUAS aos estados. Na análise dos números observa-se uma reduzida quantidade de funcionários nos governos do Rio Grande do Sul (20) e do Rio Grande do Norte (25). Outro registro que impressiona é a quantidade de trabalhadores do Ceará (mais de 3 mil) e de Goiás (mais de 2 mil). Em se tratando de profissionais com nível superior, observa-se que 4 estados (RN, RS, SC e MG) possuem menos de 50 funcionários com esta escolaridade. Por outro lado, Goiás, Paraná e Ceará possuem todos mais de 500 trabalhadores com este perfil.

Visando elaborar um indicador que pudesse mensurar a capacidade técnica dos estados, procedeu-se a relação: famílias de baixa renda por funcionário de nível superior. A ideia foi verificar quantas famílias dentro do estado um funcionário de nível superior deve atender. Mesmo considerando que os governos estaduais “podem” não ofertar serviços socioassistenciais de forma direta, pressupõe-se que as atribuições institucionais dos estados exigem um trabalho especializado, que se amplia proporcionalmente à quantidade de famílias socialmente vulneráveis.

Os dados registram que RS, MG, RN, BA, PE e MA possuem mais de 10 mil famílias potencialmente demandantes da assistência social para cada funcionário de nível superior. Enquanto que TO, AP, GO, RR e DF esta relação cai para menos de 1000. Como nos outros

indicadores analisados, o perfil do funcionalismo demonstra também uma elevada diversidade entre os estados. Apontam, ainda, para uma possível dificuldade no cumprimento das atribuições institucionais dos estados com baixa capacidade administrativa.

No que se refere à estrutura administrativa dos estados na assistência social, a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais do IBGE (ESTADIC) de 2011 trouxe informações relevantes quanto a situação organizacional deste setor. O levantamento registrou que apenas RO, AC, PA, AP, AL e SP possuíam órgão gestor exclusivo para área de assistência social. Ou seja, 20 estados não possuíam uma secretaria própria para o setor. O indicador é importante vez que a exclusividade de atuação indica prioridade estadual quanto a promoção das ações socioassistenciais.

A pesquisa também investigou a existência de órgãos de monitoramento na estrutura organizacional dos governos estaduais – outra competência estadual definida pela NOB/SUAS e pela LOAS. Identificou-se que em 12 deles não havia um setor constituído ou existia de maneira informal. Tal situação dificulta a efetivação de ações avaliativas e de controle por parte do ente estadual, demonstrando, mais uma vez, a heterogeneidade de atuação deste nível de governo.

O arranjo institucional do SUAS estabeleceu, ainda, que os estados devem atuar na execução direta dos serviços socioassistenciais nos casos em que os custos ou ausência de demanda exijam prestações de serviços regionalizados (art. 13, inciso V da LOAS). Caberia, ainda, a prestação direta de serviços considerados de média e alta complexidade, caracterizados pela NOB/SUAS como componentes da Proteção Social Especial. Neste sentido, o IBGE verificou que 8 estados executavam serviços vinculados a Proteção Social Básica (RO, AC, RR, CE, PB, PE, BA e GO). Já as ações de maior complexidade foram identificadas em 17 estruturas administrativas estaduais. Ou seja, 9 estados estariam descumprindo suas prerrogativas no âmbito do SUAS.

Em relação aos instrumentos de planejamento, a ESTADIC verificou que todos os estados haviam instalado Comissão Intergestores Bipartite, o que significa a criação de um novo espaço de decisão intergovernamental. Por outro lado, apenas 11 estados possuíam Plano Estadual de Assistência Social aprovado, ferramenta primordial para orientar as ações dos governos a médio e longo prazo.

Visando obter uma visão geral sobre a situação administrativa dos estados na Assistência Social, foi elaborado um Índice de Capacidade Administrativa (ICA), cujos resultados são apresentados no quadro a seguir.

Quadro VII - Índice de Capacidade Administrativa dos estados na Assistência Social, por Estados da Federação.

UF	Funcionalismo	Estrutura organizacional		Instrumento de Planejamento	Prestação direta de serviços socioassistenciais		ICA
	Capacidade técnica dos estados	Característica do órgão gestor	Existência de órgão de monitoramento	Existência de Plano Estadual de Assistência Social	Proteção Social Básica	Proteção Social Especial	
CE	0,95	0,5	1	1	1	1	0,91
PE	0,78	0,5	1	1	1	1	0,88
AC	0,98	1	1	0	1	1	0,83
RR	0,99	0,5	1	0	1	1	0,75
PI	0,97	0,5	1	1	0	1	0,75
GO	0,99	0,5	0,5	0	1	1	0,66
AP	0,99	1	1	0	0	1	0,66
PA	0,93	1	1	0	0	1	0,66
AL	0,90	1	1	1	0	0	0,65
SP	0,89	1	1	1	0	0	0,65
BA	0,57	0,5	0,5	0	1	1	0,59
PR	0,97	0,5	1	1	0	0	0,58
PB	0,97	0,5	0	0	1	1	0,58
AM	0,94	0,5	1	0	0	1	0,57
SC	0,85	0,5	1	0	0	1	0,56
MA	0,80	0,5	1	0	0	1	0,55
RS	0,00	0,5	0,5	1	0	1	0,50
MS	0,96	0,5	0,5	0	0	1	0,49
RO	0,95	1	0	0	1	0	0,49
SE	0,95	0,5	0,5	0	0	1	0,49
RJ	0,87	0,5	0,5	0	0	1	0,48
MG	0,14	0,5	1	1	0	0	0,44
MT	0,95	0,5	0	1	0	0	0,41
RN	0,27	0,5	0,5	1	0	0	0,38
TO	0,98	0,5	0	0	0	0	0,25
ES	0,92	0,5	0	0	0	0	0,24
Média Nacional							0,58

Fonte: IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, 2012.

MDS - Relatório de Informações Sociais. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi>

Elaborado pelo autor

Para construção do ICA, foram utilizados seis indicadores relacionados ao funcionalismo, à estrutura organizacional do estado, a existência de instrumentos de planejamento e à prestação direta de serviços socioassistenciais. A pontuação no campo funcionalismo foi extraída do indicador de capacidade técnica constatante da Tabela III, a saber: relação de famílias de baixa renda por funcionários de nível superior ou pós-graduação. A proporção obtida para cada estado foi dividida pelo maior registro encontrado (51.771), o que resultou em um número que varia de 0 a 1. Como a maior quantidade de famílias a serem atendidas por um funcionário representa uma baixa capacidade técnica, foi necessário inverter a escala. Para tanto, subtraímos os valores encontrados por 1 e multiplicamos por -1. Assim, o indicador foi invertido, representando maior capacidade técnica quanto mais se aproximar a 1.

No que se refere a estrutura organizacional, duas foram as variáveis utilizadas: a característica do órgão gestor da Assistência Social e a existência de órgão de monitoramento em sua estrutura. No primeiro caso, os estados que apresentaram órgão gestor exclusivo para esta área de política pública recebeu pontuação 1. Os estados que tinham a gestão da Assistência Social em conjunto com outras políticas receberam pontuação 0,5. No segundo caso, as secretarias estaduais que possuíam órgão/setor próprio para monitoramento da política socioassistencial recebeu pontuação 1; o que possuíam monitoramento, porém de maneira informal receberam 0,5; e as que não faziam o trabalho de fiscalização desta política receberam 0.

Quanto a utilização de instrumentos de planejamento, verificou-se a existência dos planos estaduais de Assistência Social. Estes, mesmo sendo obrigatório para recebimento de recursos federais (Art. 30, da LOAS), não foram encontrados em todos os estados da federação. Sua incidência recebeu pontuação 1.

Por fim, a execução direta de serviço socioassistenciais compôs o índice com duas variáveis: a prestação de serviços na Proteção Social Básica e na Proteção Social Especial. A primeira deve ocorrer, como já dito, em casos que exijam a prestação de serviços regionalizados. A outra aparece como atribuição do ente estadual, mas que também pode ser implementada pelos governos locais. Em ambas, a operacionalização de cada um destes serviços pelo estado recebeu pontuação 1.

Os resultados do ICA apresentaram significativa variação entre os estados. CE, PE, AC, RR e PI registraram a maior capacidade administrativa na promoção de serviços socioassistenciais – todos acima de 0,7. Na outra ponta, ES, TO e RN são os piores estados

em termos de capacidade administrativa na Assistência Social, com ICAs inferiores a 0,4.

A análise da situação administrativa dos estados permite afirmar a existência de uma heterogeneidade organizacional e de atuação no âmbito da Assistência Social. Indica, portanto, uma autonomia dos governos estaduais na conformação da sua estrutura de funcionamento. Sugere, ainda, uma incapacidade do SUAS em induzir todos os entes federados a atuarem na promoção da Assistência Social. A inexistência de alguns planos estaduais e a inobservância de prestação direta de serviços na Proteção Social Especial são prova disso.

3.3 Capacidade Política

O exame da dimensão política considerou a importância dos Conselhos de políticas públicas na democratização do processo decisório (TATAGIBA, 2002). Desta feita, investigaram-se as principais características deste canal de participação popular, com vistas a verificar sua capacidade de influenciar as ações do executivo estadual. Segue abaixo algumas informações que permitem construir um diagnóstico da situação destes espaços institucionalizados de participação.

Quadro VIII – Índice de Capacidade Participativa dos estados na Assistência Social, por Estados da Federação.

Região	UF	(1)Existência de recursos do orçamento para manutenção do Conselho	(2)Conselho Fiscaliza	(3)Existência de canal de denúncias	(4)Conselho delibera sobre o orçamento	(5) Conselho participa da elaboração do PPA, LDO e LOA	Índice de Capacidade Participativa (ICP)
Nordeste	CE	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Sudeste	MG	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Centro-Oeste	MS	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Centro-Oeste	MT	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Centro-Oeste	GO	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Sul	PR	1,0	0,5	1,0	1,0	1,0	0,9
Sul	SC	1,0	0,5	1,0	1,0	1,0	0,9
Norte	RO	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	0,8
Norte	PA	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	0,8
Sudeste	RJ	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,8
Sul	RS	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,8
Norte	AM	1,0	0,5	1,0	1,0	0,0	0,7

Norte	RR	1,0	0,5	0,0	1,0	1,0	0,7
Nordeste	RN	1,0	0,5	0,0	1,0	1,0	0,7
Nordeste	BA	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	0,7
Norte	AC	0,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,6
Norte	AP	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,6
Norte	TO	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0	0,6
Nordeste	PB	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,6
Nordeste	PE	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,6
Sudeste	SP	1,0	0,0	1,0	1,0	0,0	0,6
Nordeste	MA	1,0	0,5	0,0	0,0	1,0	0,5
Nordeste	PI	1,0	0,5	0,0	1,0	0,0	0,5
Nordeste	SE	1,0	0,5	0,0	0,0	1,0	0,5
Nordeste	AL	1,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,4
Sudeste	ES	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Média Nacional							0,7

Fonte: IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, 2012.

Elaborado pelo autor

Com vistas a criar uma medida que permitisse verificar o nível de influência dos Conselhos nas políticas de assistência social, foi elaborado o Índice de Capacidade Participativa (ICP). Para composição da medida foram utilizadas as seguintes variáveis: (1) a existência de recursos orçamentários para custear o funcionamento do conselho; (2) o caráter fiscalizador do conselho, que serve como canal de controle social das despesas públicas; (3) a existência de canal de denúncias, que possibilita a interação da população com o conselho; (4) a possibilidade de deliberar sobre o orçamento da Assistência Social, o que pode indicar uma significativa influência nas decisões estaduais; e (5) a participação na elaboração dos principais instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA), que permite o conselho atuar previamente a tomada de decisão.

A construção do ICP seguiu a seguinte metodologia: as variáveis 1, 3, 4 e 5 do quadro VII receberam pontuação 1, quando obtiveram resposta “sim”; a variável 2, obteve pontuação de 0,5 para existência de fiscalização apenas na rede pública ou na rede conveniada do SUAS e de 1 para existência de fiscalização em toda a rede do SUAS. O somatório destes escores foi dividido por 5, chegando-se ao valor do ICP. Assim, quanto mais próximo o ICP de 1, maior influência do Conselho nas decisões estatais.

Os estados do CE, MG, MS, MT e GO obtiveram escore 1, indicando um alto poder dos Conselhos nas decisões da Assistência Social. Como visto, todos os estados do Centro-Oeste possuem Conselhos com maior capacidade institucional. Apesar disso, 11 estados tiveram ICPs abaixo da média nacional (0,7). O destaque negativo ficou por conta do ES, cuja única característica que possui é a reserva de recursos orçamentário para manutenção destes fóruns participativos.

Observando-se o comportamento dos ICPs percebe-se uma grande diversidade nas características dos Conselhos estaduais de assistência social, o que implica numa disparidade no nível de permeabilidade dos governos para com a sociedade civil. Ou seja, a democratização do processo decisório através destes espaços acompanha os demais indicadores institucionais, apontando para uma elevada heterogeneidade institucional dos governos estaduais na Assistência Social.

3.4 Capacidade Cooperativa

Tendo em vista que uma das principais atribuições do ente estadual é o apoio técnico aos municípios – ou seja, a cooperação vertical – decidiu-se por analisar a constituição de consórcios públicos¹⁷ constituídos a partir da associação de governos estaduais com as gestões municipais – que estamos denominando “consórcios públicos estaduais”. Segundo o IPEA (2010, p.555), “a experiência recente tem revelado que a estratégia de consorciamento tem servido também como um instrumento para a descentralização de serviços públicos estaduais”.

Para tanto, utilizou-se dados secundários da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2011 do IBGE. A pesquisa faz um levantamento de informações da gestão pública municipal, tais como: estrutura administrativa, perfil dos recursos humanos, existência e características de instrumento de gestão, dentre outros. A tabela abaixo traz um retrato dos consórcios públicos estaduais no país.

Tabela IV – Ranking dos estados com maior percentual de municípios consorciados, por Estados da Federação, 2011.

#	UF	Percentual de Municípios consorciados a estados (%)
1	MS	47,4
2	RJ	43,5
3	SP	34,0
4	BA	29,5
5	AM	27,4
6	AC	27,3

¹⁷Os consórcios são instrumentos jurídicos firmados entre entes públicos, que geram obrigações entre as partes que o compõe (CUNHA, 2004)

7	AL	26,5
8	ES	21,8
9	PE	21,6
10	RN	20,4
11	TO	20,1
12	MG	17,8
13	GO	16,7
14	MT	15,6
15	RS	15,1
16	MA	13,8
17	RR	13,3
18	PR	13,0
19	RO	11,5
20	PA	9,1
21	SE	8,0
22	CE	7,6
23	AP	6,3
24	SC	5,8
25	PB	4,9
26	PI	3,6
Média Nacional		18,5

Fonte: IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2011.
Elaborado pelo autor

Como visto, a heterogeneidade também prevalece no estudo da cooperação técnica dos estados junto aos municípios. Os números mostram que 15 estados possuem um percentual de consórcios menor do que a média nacional. MS e RJ apresentaram percentuais expressivos na formação deste tipo de arranjo cooperativo, ultrapassando a casa dos 40% de municípios consorciados ao governo estadual. Por outro lado, PA, SE, CE, AP, SC, PB e PI possuem consórcios com menos de 10% de seus municípios. Observa-se também que nenhum estado brasileiro havia estabelecido consórcios com a maioria de seus municípios, o que revela o ainda incipiente uso dessa modalidade de cooperação para a efetivação das políticas de assistência social.

Outra responsabilidade dos estados é a cooperação financeira às gestões locais. A Pesquisa de Informações Básicas Estaduais de 2012 do IBGE levantou importantes informações sobre o cofinanciamento estadual na Assistência Social. Neste sentido, verificou-

se a existência de cofinanciamento nos serviços vinculados a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial (Média e Alta complexidade) e no investimento em equipamentos socioassistenciais. Com vistas a apresentar um panorama da cooperação dos estados junto aos municípios, estes dados foram agregados ao indicador de cooperação técnica, gerando o Índice de Capacidade Cooperativa.

Quadro IX – Índice de Capacidade Cooperativa dos estados na Assistência Social, por Estados da Federação.

UF	Cooperação Financeira				Cooperação Técnica	ICC
	Serviços de Proteção Social Básica	Serviços de Proteção Social Especial		Investimento em equipamentos socioassistenciais	Escala do percentual de consórcios estaduais	
		Média Complexidade	Alta Complexidade			
MS	1	1	1	1	1,00	1,00
SP	1	1	1	1	0,72	0,94
AM	1	1	1	1	0,58	0,92
ES	1	1	1	1	0,46	0,89
PE	1	1	1	1	0,46	0,89
MG	1	1	1	1	0,38	0,88
MT	1	1	1	1	0,33	0,87
RJ	1	1	0	1	0,92	0,78
BA	1	1	1	0	0,62	0,72
AL	1	1	0	1	0,56	0,71
MA	1	1	1	0	0,29	0,66
RR	1	1	1	0	0,28	0,66
SE	1	1	1	0	0,17	0,63
CE	1	1	0	1	0,16	0,63
SC	0	1	1	1	0,12	0,62
TO	1	1	0	0	0,42	0,48
PR	1	0	0	1	0,27	0,45
AC	0	0	0	1	0,58	0,32
RS	1	0	0	0	0,32	0,26
PA	0	0	0	1	0,19	0,24
PB	0	0	1	0	0,10	0,22
RN	0	0	0	0	0,43	0,09
GO	0	0	0	0	0,35	0,07

RO	0	0	0	0	0,24	0,05
AP	0	0	0	0	0,13	0,03
PI	0	0	0	0	0,08	0,02
Média Nacional						0,54

Fonte: IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2011.

IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, 2012.

Elaborado pelo autor.

Para o cálculo do ICC, as variáveis de cooperação financeira receberam pontuação 1 quando registrada a existência do cofinanciamento. A pontuação da variável da cooperação técnica se deu a partir da escala do percentual de municípios consorciados a estados no âmbito da assistência social. Para construção da escala, o indicador de cada estado foi dividido pelo maior percentual obtido (47,4).

Os resultados do ICC retratam a disparidade de atuação dos estados no cumprimento da sua função cooperativa. O destaque positivo ficou por conta de MS, SP e AM que apresentaram índices acima de 0,90, demonstrando alto grau de capacidade cooperativa. PI, AP, RO, GO e RN não conseguiram atingir 0,10 em seus ICCs. Pode-se observar, ainda, que PI, AP, RO, GO, RN, PB, PA e AC não cooperaram financeiramente na promoção de qualquer serviço socioassistencial (Proteção Social Básica e Proteção Social Especial).

A acentuada diferença no nível de cooperação dos estados junto aos municípios expõe problemas quanto a implementação das prerrogativas instituídas pelo SUAS. A ausência de cooperação demonstra a incapacidade do sistema em induzir alguns estados a atuarem na promoção das políticas socioassistenciais.

3.5 Análise multidimensional: o Índice de Capacidade Institucional da Assistência Social

Com o objetivo de verificar a capacidade institucional de cada estado na Assistência Social, congregou-se as quatro dimensões em um índice composto. O Índice de Capacidade Institucional foi obtido calculando-se a média aritmética simples dos indicadores ICF, ICA, ICP e ICC de cada estado, apresentados nas seções anteriores. O resultado pode ser encontrado no quadro abaixo:

Quadro X – Ranking dos estados com maior Capacidade Institucional na Assistência Social, por Estados da Federação.

#	UF	Capacidade Financeira	Capacidade Administrativa	Capacidade Política	Capacidade Cooperativa	Índice de Capacidade
---	----	-----------------------	---------------------------	---------------------	------------------------	----------------------

						Institucional na Assistência Social (ICAS)
1	MS	0,53	0,49	1,00	1,00	0,76
2	RR	0,85	0,75	0,70	0,66	0,74
3	CE	0,20	0,91	1,00	0,63	0,69
4	AM	0,24	0,57	0,70	0,92	0,61
5	PE	0,05	0,88	0,60	0,89	0,61
6	MG	0,08	0,44	1,00	0,88	0,60
7	PA	0,68	0,66	0,80	0,24	0,60
8	SP	0,18	0,65	0,60	0,94	0,59
9	MT	0,03	0,41	1,00	0,87	0,58
10	RJ	0,23	0,48	0,80	0,78	0,57
11	BA	0,22	0,59	0,70	0,72	0,56
12	SC	0,14	0,56	0,90	0,62	0,56
13	AP	0,85	0,66	0,60	0,03	0,54
14	PR	0,20	0,58	0,90	0,45	0,53
15	AC	0,37	0,83	0,60	0,32	0,53
16	GO	0,24	0,66	1,00	0,07	0,49
17	MA	0,23	0,55	0,50	0,66	0,49
18	SE	0,27	0,49	0,50	0,63	0,47
19	AL	0,09	0,65	0,40	0,71	0,46
20	PB	0,42	0,58	0,60	0,22	0,46
21	RS	0,18	0,50	0,80	0,26	0,44
22	ES	0,34	0,24	0,20	0,89	0,42
23	TO	0,20	0,25	0,60	0,48	0,38
24	RN	0,31	0,38	0,70	0,09	0,37
25	RO	0,05	0,49	0,80	0,05	0,35
26	PI	0,05	0,75	0,50	0,02	0,33
Média Nacional						0,53

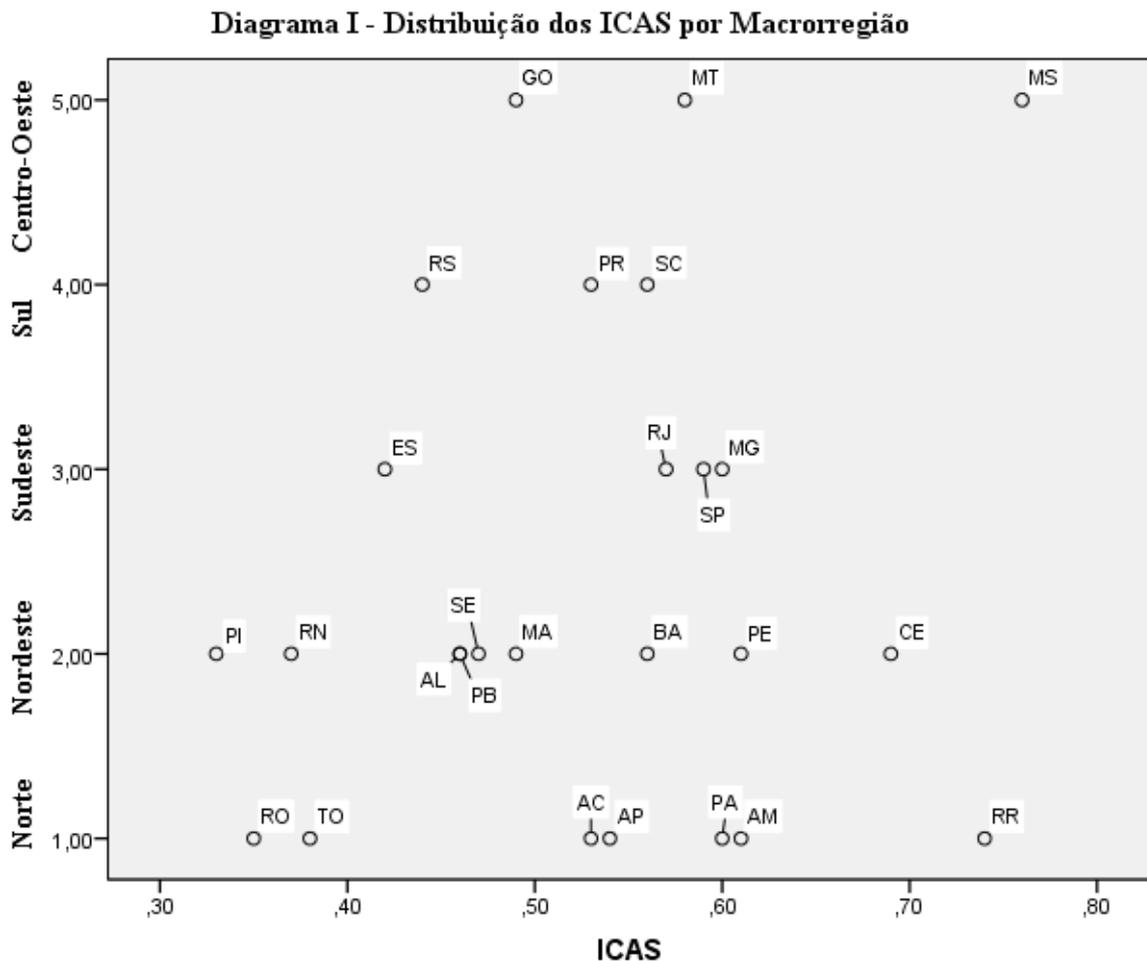
Fonte: Elaborado pelo autor.

Como esperado, observa-se uma elevada heterogeneidade na capacidade institucional dos estados no âmbito da Assistência Social. São 11 estados abaixo da média nacional. Mato Grosso do Sul e Roraima apresentaram os maiores níveis de capacidade institucional, atingindo índices superiores a 0,70. Ainda assim, verifica-se que esses dois estados atingiram

um índice final similar por razões diferentes: enquanto Mato Grosso do Sul apresenta elevados escores nas capacidades política e cooperativa, Roraima, ao contrário, tem capacidade elevada nos quesitos capacidade financeira e administrativa. Quais implicações esses dois padrões de capacidades para operacionalizar as políticas da assistência social têm na provisão efetiva dos serviços demandaria estudos mais aprofundados, de cunho qualitativo, o que está fora do escopo desta dissertação.

PI, RO, RN e TO, por sua vez, registaram os piores ICAs, ficando abaixo de 0,40. Em todos, a baixa capacidade financeira foi dimensão decisiva para o baixo ICAS. A baixa capacidade cooperativa do RN, RO e PI também mostra-se como fator importante para o estabelecimento da posição desses estados no ranking do ICAS.

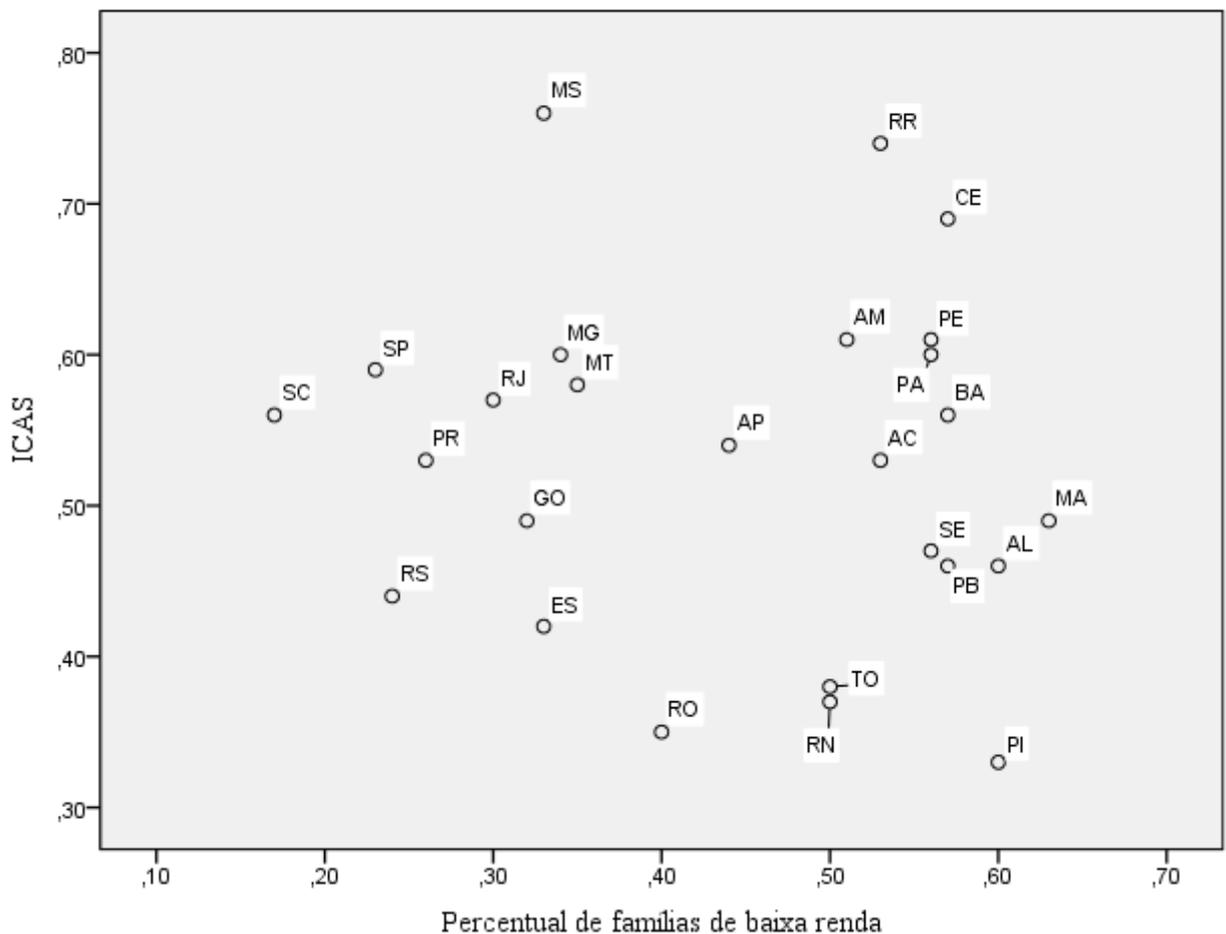
Visando verificar se a heterogeneidade identificada entre os estados possui algum padrão de comportamento, relacionamos os ICAs com três variáveis externas, visualizadas a partir dos diagramas que seguem.



A plotagem dos casos (estados) mostra que não há comportamento padrão do ICAS dentro das macrorregiões. Todas apresentaram disparidades entre seus estados. Tal situação indica que a capacidade institucional dos governos na Assistência Social não está associada a dimensão regional. Apesar disso, convém destacar que os quatro piores índices estão em estados do Norte e Nordeste (PI, RO, RN e TO).

O ICAS também foi relacionado com o percentual de famílias de baixa renda em relação ao total de famílias do estado. Tal relação parte do pressuposto de que a demanda por serviços socioassistenciais pode influir no nível de capacidade institucional dos governos estaduais. Dito de outro modo, as especificidades socioeconômicas da população de um estado definiriam sua capacidade em prover serviços sociais.

Diagrama II - Distribuição do ICAS por percentual de famílias de baixa renda

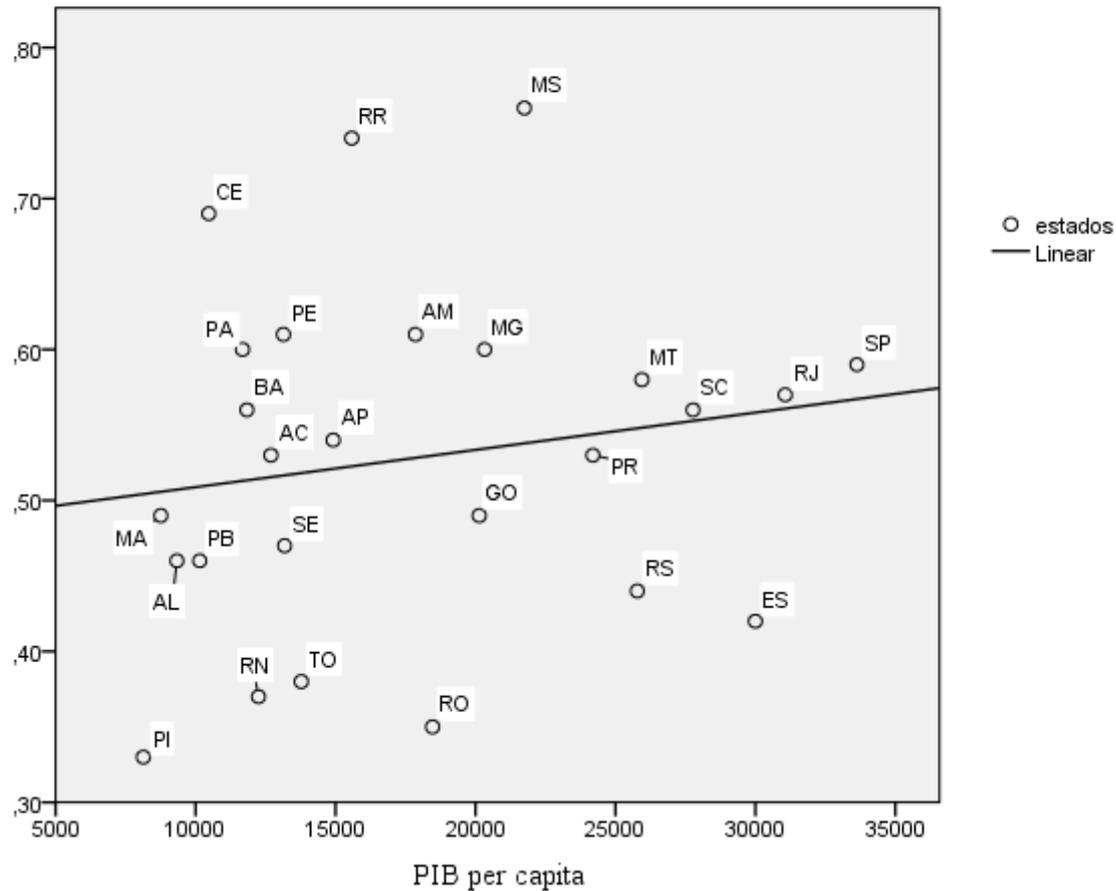


IBGE – Censo Demográfico, 2010.
Elaborado pelo autor

É visível a heterogeneidade da distribuição dos ICAS, que ocorre independente do percentual de famílias de baixa renda. Basta observar, por exemplo, que enquanto o MS e RR que possuem ICAS acima de 0,7 tem um percentual de famílias de baixa renda bastante diferente: cerca de 35% e 55%, respectivamente. PI e SC apresentaram situações opostas. Enquanto o primeiro possui uma alta demanda por serviços socioassistenciais e uma baixa capacidade institucional, o segundo registrou um ICAS acima da média nacional e a menor necessidade. Depreende-se, assim, que o nível de capacidade institucional dos estados na Assistência Social não é definido pelo percentual de famílias de baixa renda de seu território – potenciais demandantes dos serviços socioassistenciais.

Por fim, comparamos o índice ao PIB per capita dos estados em 2012. A ideia é verificar se há relação entre o contexto econômico do estado e sua capacidade de implementação da assistência social.

Diagrama III - Distribuição do ICAS pelo PIB per capita dos estados e curva de Regressão Linear



Fonte: IBGE – Contas Regionais, 2012.
Elaborado pelo autor.

Observa-se, no Diagrama III, uma clara heterogeneidade dos ICAS em estados com PIB per capita similar, como é o caso do CE, PB e RN. Além disso, estados com os maiores PIBs per capita, como SP, RJ e ES, registraram nível de capacidade institucional na Assistência Social mediano. Tal cenário permite afirmar que o nível de capacidade institucional não possui relação com o grau de desenvolvimento econômico dos estados.

Ademais, a curva de regressão linear demonstra existir um leve incremento no ICAS à medida que aumenta o PIB per capita. No entanto, na análise da regressão a relação não foi significativa ($p=0,413$). O que indica que o PIB per capita não é variável determinante para o índice.

A análise financeira, administrativa, política e cooperativa dos estados na Assistência Social apontou para distintas capacidades institucionais desta esfera de governo. A agregação dessas dimensões num indicador sintético serviu apenas para comprovar tal heterogeneidade.

A comparação do Índice de Capacidade Institucional da Assistência Social com variáveis externas indicaram que a atuação dos estados nesta política pública não se explica pelo pertencimento a uma determinada macrorregião; não possui relação com a sua população de potenciais demandantes por serviços socioassistenciais; e não está associada ao seu nível econômico.

Os dados demonstram, assim, que é possível haver formas diferentes de atuação dos estados mesmo no interior de um sistema nacional. Tal heterogeneidade é possível devido a autonomia conferida pelo desenho institucional do SUAS ao ente estadual. Se os indicadores de gestão e as variáveis externas não conseguem explicar as diferentes performances do nível intermediário de governo no SUAS, tudo indica que as escolhas ou estratégias de ação da liderança política estadual sejam a raiz da questão. Eleva-se, assim, a importância da realização de pesquisas de cunho qualitativo com vistas a entender o modo como essas decisões são tomadas, bem como os efeitos que elas podem gerar na efetividade do Sistema Único de Assistência Social.

Ademais, convém colocar que os indicadores estudados abordaram as dimensões sob o viés estadual. Ou seja, analisaram-se apenas as estruturas de gestão dos estados, que foram relacionadas com variáveis externas referentes ao nível estadual. No entanto, é possível que os fatores explicativos para a heterogeneidade estadual estejam na capacidade institucional dos municípios e nas formas de relacionamento entre os governos subnacionais. Questão esta que merece ser alvo de novos estudos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A identificação de uma elevada heterogeneidade na capacidade institucional dos estados no âmbito do SUAS relativiza a perspectiva de que a constituição de sistemas nacionais fortalece institucionalmente os governos subnacionais no contexto federativo (FRANZESE E ABRÚCIO, 2013). Além disso, a proposição de que a diversidade de atuação é resultado da autonomia estadual na promoção da Assistência Social impede generalizar a ideia de fragilidade dos governos estaduais no federalismo brasileiro (PRADO, 2013; REZENDE, 2013; ARRETICHE e SCHLEGEL, 2014). Dito de outro modo, se uma das premissas federativas é a autonomia do ente federado para atuar conforme seus interesses (self-rule), não se pode atestar, pelo menos no campo socioassistencial, a existência de uma fragilidade dos estados.

Na análise do desenho institucional, observou-se que o federalismo cooperativo brasileiro foi arregimentado a partir da legislação infraconstitucional e da condução de processos de descentralização por parte do governo central. Estes processos, consubstanciados a partir da constituição de sistemas nacionais, trouxeram incertezas quanto as atribuições assumidas pelo ente estadual.

No estudo da trajetória institucional da Assistência Social verificou-se que a regulamentação de Lei Orgânica da Assistência Social (1993) não conseguiu dar corpo a política socioassistencial no Brasil. A explicação para isso está na secundarização da temática na agenda do governo central (SATYRO e SCHETTINI, 2011) e na ausência de uma estrutura de incentivos federais, que induzisse estados e municípios a implementarem os serviços assistenciais. A norma não se preocupou, além disso, na definição dos serviços que deveriam ser ofertados para mitigar os riscos sociais e garantir direitos consagrados pela Constituição de 1988. Dessa forma, a descentralização não avançou, acabando por dificultar a disseminação da prestação de serviços sociais pelo território nacional. A inexistência, ou mesmo a fragilidade, das ações socioassistenciais de caráter nacional resultaram em ações descoordenadas e diversas por parte dos entes subnacionais (ARRETICHE, 1998; CAVALCANTE e RIBEIRO, 2012).

Esta situação começa a se modificar com a instituição, em 2005, do Sistema Único de Assistência Social. O sistema definiu forma e conteúdo da política socioassistencial, estabelecendo incentivos financeiros para participação dos governos subnacionais na sua implementação. Ao definir as atribuições federativas e ao modificar a implementação ações

socioassistenciais, assumindo parte das deliberações das Conferências, verificou-se que a trajetória da política de assistência social foi, com o tempo, modificando a dinâmica federativa brasileira (FRANZESE, 2010). O exame da engenharia operacional do SUAS deixou claro, no entanto, a premissa municipalizadora do sistema. A falta de incentivos financeiros para participação dos estados, as incertezas quanto a forma de cumprimento de algumas de suas responsabilidades e a sobreposição de competências na implementação da proteção social especial garantiram a autonomia dos governos intermediários na Assistência Social. Ademais, a falta de obrigação constitucional quanto a gastos mínimos no campo assistencial contribuiu com a liberdade de atuação dos estados no âmbito do sistema.

Com vistas a diagnosticar o impacto da liberdade estadual conferida pelo SUAS, procedeu-se a uma análise integrada (GOMES, 2010) da capacidade institucional deste ente federado na Assistência Social. Para tanto, foram investigados indicadores de capacidade financeira, administrativa, política e cooperativa.

Na capacidade financeira, observou-se uma diversidade na priorização dos gastos com Assistência Social, bem como uma acentuada diferença no valor da despesa estadual por família de baixa renda. Os dados indicam uma autonomia estadual na definição das suas despesas e que no processo decisório a demanda por serviços socioassistenciais não é variável considerada por todos os estados. O Índice de Capacidade Financeira serviu para confirmar tal diversidade ao registrar uma variação entre os estados que vai de 0,03 (MT) a 0,85 (RR e AP). Uma possível explicação para tal situação é a falta de previsão legal de percentual de gastos estaduais com esta política social.

Em se tratando da capacidade administrativa dos estados, a diversidade organizacional dos serviços socioassistenciais se expressa na ausência de alguns planos estaduais, de setores específicos para monitoramento da assistência social e na inexistência de secretaria exclusiva para tratamento do tema. O corpo técnico também apresentou bastante heterogeneidade entre os governos estaduais, podendo comportar 3 mil funcionários no Ceará ou meros 20 funcionários no Rio Grande do Sul. Além disso, a relação famílias de baixa renda por funcionário de nível superior também apresentou marcantes diferenças entre os estados, sendo de 51.771 famílias por servidor no RS e de 280 por servidor em RR.

Para composição do Índice de Capacidade Administrativa, além das variáveis já citadas, acrescentou-se a existência nos estados de prestação direta de serviços na Proteção Social Básica e na Proteção Social Especial. Isto, pois a NOB/SUAS coloca a PSB como obrigação estadual nos casos de necessidade de regionalização e a PSE como atribuição efetiva dos estados. O ICA também apresentou elevada variação, registrando 0,91 para o

Ceará e 0,24 para o Espírito Santo. Portanto, observa-se também nesta dimensão uma autonomia estadual para definição da sua estrutura de funcionamento. Sugere, além disso, uma dificuldade do SUAS em induzir os governos estaduais a atuarem na promoção das políticas socioassistenciais.

Na análise da dimensão política, as características investigadas e agregadas no Índice de Capacidade Participativa comprovam a heterogeneidade da estrutura institucional dos governos estaduais na Assistência Social. Muitos dos Conselhos estaduais de Assistência Social apresentaram características que indicam fragilidade na capacidade de influenciar as decisões governamentais, sugerindo que o processo decisório ocorre exclusivamente no âmbito do executivo estadual.

A capacidade cooperativa, por fim, foi avaliada por meio de indicadores de cooperação técnica e financeira. Quanto a cooperação técnica, o exame dos consórcios firmados entre estados e municípios apontam para uma diversidade na utilização deste instrumento como forma de colaboração intergovernamental. Enquanto MS e RJ possuem consórcios na Assistência Social com mais de 40% de seus municípios, PB e PI se utilizaram deste instrumento com menos de 5% das prefeituras de sua jurisdição. Em relação a cooperação financeira, o apoio nas despesas dos municípios com a Proteção Social Básica e Especial, bem como na reforma, construção e ampliação de equipamentos socioassistenciais (investimento) foram as variáveis consideradas. Verificou-se que PI, AP, RO, GO, RN, PB, PA e AC não contribuíram com a prestação dos serviços socioassistenciais ofertados pelas gestões locais, sejam elas vinculadas a PSB ou a PSE. Tal situação confirma o descumprimento de uma das principais atribuições do ente estadual no SUAS, a saber: o cofinanciamento junto aos municípios.

Ao reunir todas essas variáveis no Índice de Capacidade Cooperativa observou-se, mais uma vez, uma elevada heterogeneidade entre os governos estaduais. Estados como PI, AP, RO, GO e RN apresentaram baixa capacidade cooperativa, com ICCs abaixo de 0,10. Por outro lado, MS, SP e AM registraram ICCs acima de 0,90, representando uma alta incidência de colaboração intergovernamental. Diante disso, se a principal atribuição dos estados na Assistência Social reside na prerrogativa de cooperação junto aos municípios, o SUAS está sendo incapaz de induzir todos os estados a atuarem neste sentido.

Elaborou-se, ainda, um índice composto que serviu para comparar a situação institucional entre os estados, bem como para verificar sua relação com variáveis exógenas. A aplicação do Índice de Capacidade Institucional da Assistência Social (ICAS) ratificou a diversidade na capacidade institucional dos estados.

Neste sentido, foram observadas discrepâncias na capacidade institucional tanto no interior de uma macrorregião como entre elas. Ou seja, o ICAS não é determinado pela posição geográfica do estado. Deve-se destacar, no entanto, que os piores ICAS foram registrados em estados do Norte e Nordeste do país. Na comparação com um indicador de demanda por serviços socioassistenciais (percentual de famílias de baixa renda no estado) também não foi identificada qualquer associação, podendo o estado registrar elevado ICAS em contextos de menor necessidade de serviços sociais, como é o caso do MS. Da mesma forma, não foi encontrada relação entre capacidade institucional na assistência social e porte econômico do estado. Assim, pode-se inferir que o desenvolvimento econômico estadual não implica em maior capacidade institucional no campo assistencial.

O estudo, portanto, demonstra que o desenho institucional do SUAS favoreceu uma posição flexível dos estados na implementação da política assistencial. Não houve uma ação política deliberada do governo federal com vistas a induzir a esfera estadual a cumprir as prerrogativas definidas pelo sistema. Esta situação sugere uma amplitude quanto aos custos para fazer com que os governos estaduais atuem no âmbito da assistência. A engenharia operacional da política garantiu autonomia de atuação aos estados, que se expressa nas diferenças entre suas capacidades institucionais. Verificou-se, além disso, que estas não são determinadas por variáveis exógenas, como a geografia, a demanda por serviços socioassistenciais e o contexto econômico do estado. Acredita-se que os determinantes encontram-se em variáveis endógenas, como é o caso da atuação da liderança política estadual na aceitação e implementação da política nacional. Podem ser encontrados, além disso, em aspectos relacionados às estruturas de gestão dos municípios e na sua forma de relação com os estados. Tratam-se de aspectos não estudados aqui, mas que esperamos ser objeto de novas pesquisas.

Ademais, há que se explicar, ainda, a natureza da autonomia conferida ao ente estadual no âmbito da Assistência Social e se esta flexibilidade de atuação apresenta-se em outras políticas sociais. Isto porque a definição das atribuições federativas no âmbito do SUAS se deu por meio de uma Norma Operacional Básica instituída pelo governo central. Assim, qual seria a motivação federal para conferir elevada autonomia aos estados na promoção da Assistência Social? Haveria uma arena decisória no cerne da burocracia federal ou mesmo surgida no momento da formulação da política que maximizou o poder de veto dos governos estaduais? Quem foram os atores que nela atuaram? Ou ainda mais, a flexibilidade de atuação estadual foi um efeito inesperado? São questões que muito podem contribuir para aprofundar o conhecimento sobre o federalismo brasileiro, respaldando ou, quem sabe, modificando os

postulados vigentes.

FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.

ALMEIDA, Maria Herminia Tavares de. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências. **Revista BIB**, São Paulo, n.51, 2001, p. 13-34.

_____. (2005) Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 24, jun. p. 29-40.

ANDRADE, Marta Campagnoni; CASTANHEIRA, Elen Rose Lodeiro. “Cooperação e apoio técnico entre estado e municípios: a experiência do programa articuladores da atenção básica em São Paulo”. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v.20, n.4, 2011, p.980-990.

ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 31, p. 44-66, jun. 1996.

_____. (1998) **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. Tese de doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, Campinas.

_____. (1999) Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, Vol.14.n.10.jun.

_____. (2002) Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set. p. 25-48.

_____. (2004) Federalismo e políticas sociais: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo 18(2): 17-26.

_____. (2007) A agenda Institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.22, n.64, São Paulo, jun. 2007. p.147-151.

ARRETCHE, Marta; SCHLEGEL, Rogério. **Os estados nas federações: tendências gerais e o caso brasileiro**. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada as ciências sociais**. 7.ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2008.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição Federal**. Brasília. 1988.

BRASIL. **Lei n. 4320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4320.htm Acessado em 06/03/2015.

CAVALCANTE, Pedro; RIBEIRO, Beatriz Bernardes. O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, nov./dez. 2012.

Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Resolução nº 130 de 15 de julho de 2005 (NOB/SUAS).

_____. Resolução nº 269 de 13 de dezembro de 2006 (NOB-RH/SUAS).

CAIXA. **Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN)**. Disponível em: <https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/index.jsp> Acesso 20 jul. 2014.

CARDOSO JR., José Celso; JACCOUD, Luciana. **Políticas Sociais no Brasil**: organização, abrangência e tensões da ação estatal. IN: *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. JACCOUD, Luciana. (org). Brasília: IPEA, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. “Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social” Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional/acervo-cnas_deliberacoes-das-conferencias-nacionais_23-09-2014.pdf/download> Acesso em 23/09/2014

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Federalismo, Descentralização e o Novo Arranjo Institucional da Política de Assistência Social: lidando com problemas de autonomia e coordenação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de.(orgs). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013.

CUNHA, Rosani Evangelista. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**. Ano 55. n.3. Jul-Set. 2004. p.5-36.

DRAIBE, Sonia. Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisa NEPP/UNICAMP**, n.08, 1993.

ELAZAR, Daniel. From statism to federalism: a paradigm shift. **Publius**, Oxford University Press, 1995.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo Cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese de doutorado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2010.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos do sistema de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de.(orgs). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013.

GERRING, John. **The Case Study: What it is and What it Does**. In: Carles Boix & Susan Stokes (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2009. pp. 19-33.

GOMES, Sandra. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, n. 3, 2009, pp. 659 a 690.

_____. (2010) The Multi-faceted Debate on Decentralization and Collective Welfare. **Brazilian Political Science Review**, Rio de Janeiro, v.4, n.2, p.103-128.

GONÇALVES, Renata da Rocha. **Políticas Habitacionais na federação brasileira: os estados em busca de seu lugar**. Dissertação de mestrado, Escola de Administração de empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2009.

GRINDLE, M.S. **Going local: Decentralization, democratization, and the promise of good governance**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

GRISOTTI, Marcia; GELINSKI, Carmen. Visões parciais da pobreza e políticas sociais recentes no Brasil. **Revista Katálasys Florianópolis**. v. 13 n. 2 p. 210-219 jul./dez. 2010.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC)**, 2012.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)**, 2005 e 2011.

IBGE. **Contas Regionais**, 2012.

IMMERGUT, Ellen M. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In _____: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.2.v.p.197-218.

IPEA. Cooperação Federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil. IN: **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2010.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2012. Cap.2. p.49-78.

LASSANCE, Antônio; LINHARES, Paulo de T. F.; MENDES, Constantino C. **Federalismo à Brasileira: questões para discussão**. Brasília: IPEA, 2012.

LEVI, Lucio. "Federalismo". In: BOBBIO, N., MATTEUCI, N., PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

LICIO, Elaine Cristina. Contribuições do Programa Bolsa Família para a gestão das políticas sociais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n.64, v.3, jul/set. 2013.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista BIB**, N.43.1996.

MDS. **Relatório de Informações Sociais**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi>
Acesso em 12 jul. 2014.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

Ministério da Fazenda (Brasil), Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2014.

OATES, Wallace E. An essay on fiscal federalism. **Journal of Economic Literature**, v.37, n.3, 1999.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis (org.). **Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences**. New York: Cambridge University, 2005.

OLSON. Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999.

PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. **Revista Katálasys Florianópolis**. v. 13 n. 2 p. 250-259 jul./dez. 2010.

PRADO, Sergio. A federação inconclusa: o papel dos governos estaduais na federação brasileira. In: REZENDE, Fernando (org.). **O federalismo Brasileiro em seu Labirinto**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: federal institutions and development of social policy. **Governance**, v.8, n.4, out.1995.

_____. (2000). The limits of design: Explaining Institutional Origins and Change. **Governance**, v.13, n.4, Oxford, oct.

RAGIN, C. **The Variable-Oriented Approach**. In: The Comparative Method: moving beyond qualitative and quantitative strategies”. Los Angeles/London, University of California Press, 1987.

REZENDE, Fernando. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In _____. **O federalismo Brasileiro em seu Labirinto**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Federalismo: dilemas de uma definição conceitual. **Revista Civitas**, Porto Alegre, v.11, n.2, 2011, p. 323-338.

SÁTYRO, Natália; SCHETTINI, Eleonora. **A entrada da política de assistência social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e o papel do presidente**. In: 35º Encontro Anual da ANPOCS, 2011, Caxambu-MG.

SCHNEIDER, Aaron. Who gets what from whom? The impact of decentralization on tax capacity and pro-poor policy. **IDS Working Paper 179**. Brighton: Institute of Development Studies, 2003.

SILVA, André L. N. da; SOUZA, Damião E. e de. Deliberação e Controle Social: um perfil dos conselhos estaduais de políticas públicas no nordeste brasileiro. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 4, n. 1-2, 2013.p. 80-100.

SOUZA, Celina; DANTAS NETO, Paulo Fabio. (orgs). **Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros**. Rio de Janeiro: Revam, 2006.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

_____. (2003) ‘Estado do Campo’ da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.51, p.15-20.

_____. Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. **Revista BIB**, São Paulo, n.65, 2008, pp.27-48.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. IN: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

THE WORLD BANK. **World development report: Infrastructure or development.** Oxford University Press, 1994.

TIEBOUT, Charles. M. A pure theory of local expenditures. **The Journal of Political Economy.** v.64,n.5, 1956. p.416-424.

TREISMAN, Daniel. **The architecture of government:** Rethinking political decentralization. New York: Cambridge University Press, 2007.