

Filipe Recch França Guimarães

**CAPACIDADE ESTATAL PARA GESTÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA  
PROTEÇÃO BÁSICA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
(SUAS): A ELABORAÇÃO DE UM ÍNDICE GERENCIAL SINTÉTICO**

Belo Horizonte  
2011

Filipe Recch França Guimarães

**CAPACIDADE ESTATAL PARA GESTÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA  
PROTEÇÃO BÁSICA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
(SUAS): A ELABORAÇÃO DE UM ÍNDICE GERENCIAL SINTÉTICO**

Dissertação apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito obrigatório para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Queiroz Guimarães.

Belo Horizonte  
2011

Guimarães, Filipe Recch França

G963c Capacidade estatal para gestão e implementação da proteção básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): a elaboração de um índice gerencial sintético / Filipe Recch França Guimarães – Belo Horizonte 2011.  
119 p. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador: Alexandre Queiroz Guimarães

Referência: f. : 115-119

1. Programa Sistema Único de Assistência Social (SUAS). 2. Federalismo - Brasil. 3. Índice de Capacidade Estatal. 4. Assistência Social - Brasil. 5. Políticas Públicas – Brasil. I. Guimarães, Alexandre Queiroz. II. Título.

CDU 36(81)

## AGRADECIMENTO

A conclusão deste trabalho não seria possível sem o suporte e a ajuda de várias pessoas.

A elas deixo meus mais sinceros agradecimentos:

A meus pais, Ângela e José Carlos, e meu irmão, Flávio, pelo constante incentivo e motivação

A Raquel, pelo companheirismo e paciência incansável nas várias horas de tédio

Às Professoras Ana Lúcia Gazzola e Maria Ceres Pimenta, pela compreensão e apoio

Ao Professor Alexandre Queiroz Guimarães, pela orientação e confiança

Aos colegas e amigos de Observatório de Desenvolvimento Social, Marcelo e Vinícius, pelas discussões, ideias e valiosas contribuições

A Joyce, companheira de Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação, pela revisão metodológica.

## RESUMO

A presente dissertação trata da elaboração do Índice de Capacidade Estatal para implementação e gestão da Proteção Básica da Assistência Social (ICE-SUAS). Tal índice tem como objetivo municiar os gestores da política pública de Assistência Social com instrumental teórico e prático que sirva de referência para investimentos em Capacidade Estatal voltada para a Assistência Social.

Para tanto, é discutida a relação federativa no Brasil, de forma a explicitar o relacionamento entre os entes federados do país. A compreensão do federalismo brasileiro é central para a análise que se propõe, pois o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é uma política pública concebida pelo governo federal, coordenada e co-financiada pelos estados e implementada pelos municípios.

O desempenho satisfatório de Políticas Públicas e Sociais, especialmente em um cenário de descentralização administrativa e política, necessita de determinadas características institucionais. Tais características são resumidas neste trabalho, para fins analíticos, por Capacidade Estatal, composta por duas dimensões de capacidade, a saber, Capacidade Administrativa e Capacidade Política. Maiores *scores* de Capacidade Estatal apontam para a maior probabilidade de sucesso na implementação e gestão de Políticas Públicas.

Após a concepção do ICE-SUAS este é analisado considerando-se a dispersão no Estado de Minas Gerais e o desenvolvimento do SUAS no Estado. O indicador é apresentado para todos os municípios do Estado e é testada a correlação entre o IDH dos municípios mineiros e o *score* no ICE-SUAS para o ano de 2009.

**Palavras chave:** Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – Indicador; Federalismo – Brasil; Índice de Capacidade Estatal; Assistência Social – Brasil; Políticas Públicas - Brasil

# LISTA DE ILUSTRAÇÕES

## FIGURAS

FIGURA 1 - Diagrama de Composição do ICE-SUAS .....	78
---	----

## GRÁFICOS

GRAFICO 1 - Histograma: Capacidade Política .....	89
GRAFICO 2 - Histograma: Capacidade Administrativa .....	97
GRAFICO 2 - Histograma: Índice de Capacidade Estatal .....	101

## MAPAS

MAPA 1 - Distribuição Geográfica: Capacidade Política .....	91
MAPA 2 - Distribuição Geográfica: Capacidade Administrativa .....	98
MAPA 3 - Distribuição Geográfica: Distribuição Geográfica: Índice de Capacidade Estatal SUAS 2009 .....	102

## QUADROS

QUADRO 1 - Relação de variáveis simples que compõem os Eixos Temáticos da Dimensão de Capacidade Política .....	74
QUADRO 2 - Relação de variáveis simples que compõem os Eixos Temáticos da Dimensão de Capacidade Política .....	76

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Capacidade Política .....	86
TABELA 2 - Capacidade Administrativa .....	93
TABELA 3 - Correlação de Pearson entre Capacidade Política e Capacidade Administrativa .....	95
TABELA 4 - Índice de Capacidade Estatal SUAS .....	100
TABELA 5 - Correlação de Pearson entre IDH-M e Capacidade Estatal .....	103

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2. FEDERALISMO .....</b>	<b>13</b>
2.1.1 O conceito de federalismo .....	14
2.1.2 Federalismo e descentralização .....	18
2.2 O Federalismo no Brasil.....	24
2.3.2 Federalismo e Políticas de Assistência Social no Brasil pós-1988 .....	30
<b>3. CAPACIDADE ESTATAL.....</b>	<b>34</b>
3.1 Instituições, Capacidade Estatal e Descentralização .....	35
3.2 Dimensões de Capacidade Estatal .....	42
3.2.1 Capacidade Administrativa:.....	43
3.2.2 Capacidade Política .....	46
<b>4. O SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS).....</b>	<b>50</b>
4.1 O desenvolvimento do <i>Welfare State</i> no Brasil.....	53
4.2 Pobreza e exclusão social no Brasil .....	60
4.3 Desenvolvimento histórico do SUAS .....	63
4.4 Caracterização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).....	67
<b>5. ÍNDICE DE CAPACIDADE ESTATAL (ICE-SUAS) PARA OS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS. ....</b>	<b>72</b>
5.1 Indicadores de Impacto vs. Indicadores de Capacidade.....	74
5.2 Construção do ICE-SUAS.....	76
5.3 Especificação da Metodologia Utilizada .....	82
<b>6. ANÁLISE DO ICE-SUAS 2009 E A CONTRIBUIÇÃO PARA A DISCUSSÃO SOBRE O FEDERALISMO BRASILEIRO.....</b>	<b>88</b>
6.1 Dimensão de Capacidade - Capacidade Política.....	89
6.2 Dimensão de Capacidade - Capacidade Administrativa.....	96
6.3 Índice Sintético – Índice de Capacidade Estatal SUAS (ICE-SUAS 2009) .....	103
6.4 REPLICAÇÃO E ATUALIZAÇÃO DO ICE-SUAS .....	108
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>111</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>115</b>

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objetivo contribuir para o melhor entendimento das relações federativas no Brasil, analisando mecanismos de coordenação e cooperação entre os entes federados do país, explicitando a necessidade da criação de incentivos por parte do governo federal para fomentar a cooperação de estados e municípios e facilitar a coordenação das políticas, com vistas à eficiência de programas e projetos. Esses incentivos podem ser, por exemplo, financeiros ou técnicos, capazes de apoiar o desenvolvimento de Capacidade Estatal (política ou administrativa) no âmbito estadual ou municipal.

Estabelece-se como hipótese a ser analisada a existência de debilidade de Capacidade Estatal nos municípios, tendo a União apenas recentemente se dedicado à criação de incentivos capazes de apoiar a gestão local de políticas públicas, o que certamente impacta a qualidade da implementação de programas e projetos descentralizados. A hipótese considera que os incentivos são o fomento para conquistar a adesão dos entes subnacionais e para aprimorar a Capacidade Estatal dos governos locais.

Para testar tal hipótese, é analisada, como estudo de caso, a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com o desenvolvimento de índice capaz de medir a Capacidade Estatal de municípios na implementação do SUAS. Por meio do índice, avalia-se se o governo federal foi bem sucedido na criação dos incentivos necessários para desenvolvimento adequado da política estudada.

Justifica-se o estudo de caso do SUAS pois, o Sistema Único de Assistência Social é uma política pública concebida pelo governo federal, coordenada e co-financiada pelos estados e implementada pelos municípios. Assim, a divisão dos encargos decorrentes da criação de um sistema nacional de Assistência Social entre os três entes federados, União, estados e municípios, é entendida aqui como elemento

crucial para que a implementação de tal política seja bem sucedida. A descentralização administrativa e operacional do SUAS faz com que essa Política Pública tenha características peculiares e necessite de maior grau de desenvolvimento, seja econômico, político ou social, nas localidades onde a política é operacionalizada, os municípios.

É exatamente a necessidade de maior capacidade para operacionalizar as políticas do Sistema Único de Assistência Social que motiva a presente pesquisa. Segundo Repetto (2003), pode-se conceituar tal capacidade como Capacidade Estatal, ou seja, capacidade burocrática de governo e a capacidade política para criação de ambiente favorável à determinada política. Esses elementos são resumidos em duas dimensões de Capacidade, Capacidade Administrativa e Capacidade Política.

Por Capacidade Administrativa entende-se aspectos da capacidade ligados ao aparato organizacional, ou seja, “a eficácia administrativa do aparato estatal para instrumentalizar os objetivos oficiais, ressaltando os fatores organizacionais e procedimentais de recursos humanos que regulamentam aspectos como o recrutamento, a promoção, os salários e as equipes (REPETTO, 2003:11)”. Capacidade administrativa é condição necessária para buscar níveis satisfatórios de Capacidade Estatal. Contudo, é necessário salientar que a Capacidade Estatal corre o risco de ser interpretada apenas como a capacidade técnico-burocrática, entendida como um corpo de técnicos bem capacitados. Tal simplificação é prejudicial para a compreensão da complexidade envolvida no conceito de Capacidade Estatal.

A Capacidade Política é uma área de extrema relevância, no sentido de que são atores sócio-políticos envolvidos nos mais altos níveis de tomada de decisão. Portanto, Capacidade Estatal não depende apenas da existência de organizações administrativas coerentes e quadros burocráticos experientes e bem motivados. Além da qualidade da burocracia, a Capacidade Estatal necessita de apoio político, legitimidade dos

governantes e redes de políticas unindo os interessados em determinado resultado, Capacidade Política.

O problema que é debatido na presente dissertação é o desenvolvimento, elaboração e implementação de um índice sintético que seja capaz de mensurar, mesmo que não plenamente, a Capacidade Estatal para implementação e gestão da Proteção Básica do SUAS em Minas Gerais. Destaca-se que ao analisar a capacidade para implementação e gestão de uma política os resultados encontrados não são, necessariamente, os mesmos encontrados ao analisar o impacto dessa mesma política.

Além disso, a quantificação da performance de determinada política pública apenas aponta para a existência de Capacidade Estatal adequada ou boa para esta política, contudo não apresenta nenhuma evidência de quais aspectos da capacidade são satisfatórios ou quais estão enfraquecidos. Sendo assim, indicadores de performance ou impacto pouco acrescentam à discussão sobre as causas ou origens de baixo rendimento.

Segundo Mizrahi, “sem instrumentos adequados para mensurar, monitorar e avaliar capacidades (...) é dificultada a compreensão de quais aspectos ou elementos falharam em projetos de desenvolvimento dessas capacidades, e, dificulta também, a identificação de sucessos parciais” (MIZRAHI, 2003:3). Assim, a elaboração de um indicador que busca explicitar a Capacidade Estatal para Implementação e Gestão da Proteção Básica do SUAS nos Municípios de Minas Gerais é de grande importância para o aprimoramento desse sistema no Estado.

Dessa maneira, a pesquisa que se segue é dividida em quatro partes, além desta introdução: a primeira analisa as relações federativas no Brasil; a segunda define, de forma mais completa, o conceito de Capacidade Estatal que será trabalhado no decorrer da pesquisa; a terceira apresenta o desenvolvimento e a caracterização do Sistema Único de Assistência Social; a quarta destaca a metodologia utilizada para a elaboração do Índice de Capacidade Estatal para implementação e gestão da Proteção Básica do SUAS

(ICE-SUAS); e, finalmente, a quinta parte analisa os resultados encontrados buscando testar a hipótese apresentada anteriormente, de que há debilidade de Capacidade Estatal nos municípios. Ademais, assumindo-se que a União apenas recentemente tem se dedicado à criação de incentivos capazes de apoiar a gestão local de políticas públicas, é objetivo analisar se o governo federal obteve êxito no fornecimento de incentivos aos municípios, no sentido de lhes elevar a Capacidade Estatal.

## 2. FEDERALISMO

*The extent to which a given federal system can accommodate political realities depends not merely on the adoption of federal arrangements but on whether the particular form of federal system or federation that is adopted or evolved, and the process it incorporates, give adequate expression to the demands of that society (RODDEN, 1998:133).*

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é uma política pública concebida pelo governo federal, coordenada e co-financiada pelos estados e implementada pelos municípios. Assim, a divisão dos encargos decorrentes da criação de um sistema nacional de Assistência Social entre os três entes federados, União, estados e municípios, é entendida aqui como elemento crucial para que a implementação de tal política seja bem sucedida<sup>1</sup>.

Assim sendo, o presente capítulo apresentará as características gerais de sistemas federativos, partindo da caracterização conceitual de Federalismo e chegando ao caso específico do Estado brasileiro. É necessária a compreensão do tema aqui tratado, pois a implementação de políticas públicas de âmbito nacional no Brasil irá, necessariamente, se deparar com entraves institucionais inerentes ao sistema federativo.

No intuito de guiar a discussão que se segue, este capítulo será dividido em três seções. A primeira tratará da argumentação teórica acerca do tema Federalismo, primeiro situando a temática no campo da Ciência Política e, em um segundo momento, apresentará a problemática da descentralização no contexto do federalismo; a segunda buscará descrever o sistema federalista brasileiro, apresentando breve exposição de seu desenvolvimento e suas características gerais; e, finalmente, a terceira seção tratará da implementação de políticas sociais no Brasil, considerando a perspectiva de descentralização e coordenação das políticas implementadas em um sistema federalista.

---

<sup>1</sup> No capítulo três o SUAS será apresentado de maneira detalhada, sendo descritas as funções pactuadas entre cada ente federado.

### 2.1.1 O conceito de federalismo

A discussão acerca de sistemas federalistas está situada no interior do debate sobre modelos de governo e democracia. Mais especificamente, o federalismo é um sistema específico de divisão de poderes entre as esferas de governo de uma democracia. Arend Lijphart (2003) afirma que em todas as democracias existe algum tipo de divisão de poder. No entanto, essa divisão não é necessariamente uma partilha do poder central.

Em sistemas democráticos majoritários, que podem ser entendidos como o modelo Westminster de democracia e seus derivados<sup>2</sup>, “para manter a regra majoritária (...), o governo central precisa controlar não apenas seu aparato, mas também todos os governos não-centrais e potencialmente competidores” (LIJPHART, 2003:213). Dessa forma, em democracias majoritárias – a exemplo do Reino Unido e da França – não há partilha clara de poder, havendo concentração das decisões no governo central.

Já em modelos de democracia consensual<sup>3</sup>, que é o caso brasileiro, pode existir partilha de poder do governo central com outras esferas de governo. É característico ao federalismo conceder, nesse modelo, alguma autonomia decisória a todos os níveis de governo da federação. Assim, pode-se definir federalismo como

uma forma de governo composta da combinação de unidades regionais e um governo central, cada um com poderes delegados pela população através de uma constituição; cada um com autonomia para lidar diretamente com os cidadãos no exercício de uma parcela significativa de seus poderes legislativos, administrativos e fiscais; e cada um eleito diretamente por seus cidadãos (WATTS, 1998:121)<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Caracterizado pela presença de um parlamento forte e governo unitário que controla todo o Estado. Para uma apresentação pormenorizada do tema ver LIJPHART, 2003, capítulo 2.

<sup>3</sup> As características marcantes de modelos consensuais são o Estado Federal, bicameralista e multipartidário. Novamente, para maiores detalhes, ver LIJPHART, 2003, capítulo 3.

<sup>4</sup> Tradução própria.

Baseado nesse conceito, Ronald L. Watts afirma, em estudo de 1998 intitulado ‘Federalismo, sistemas políticos federalistas e federações’, que há 23 federações no mundo.

Sendo a interação entre os entes federados proveniente do relacionamento entre instituições políticas, o sistema federalista de governo não é formado por estruturas estáticas. A constante barganha por poder entre níveis regionais e governo central torna o federalismo uma entidade dinâmica. De tal modo, fatores políticos, sociais, culturais e econômicos produzem alterações que ora privilegiam a descentralização do poder, e ora contribuem para a centralização do mesmo. É exatamente neste equilíbrio dinâmico que reside o principal fator para a sobrevivência do Federalismo.

Caso as relações intergovernamentais não produzam esse equilíbrio, e a balança de poder penda para centralização exacerbada ou descentralização total, é possível que o sistema federalista de governo seja abandonado, adotando-se um Estado unitário ou a separação dos governos regionais em diferentes Estados. Portanto, a colaboração intergovernamental é de crucial importância para o Federalismo, fazendo com que a partilha de poder seja condição primária para a sobrevivência do sistema.

Importante ressaltar que a mencionada partilha de poder não necessariamente significa concessão de autoridade irrestrita. William H. Riker, em estudo de 1975, aponta que em sistemas federalistas existe uma divisão garantida de poder entre governo central e governos regionais. Assim, cada ente federado é exclusivamente responsável por determinadas atividades pactuadas. Contudo, salienta o autor, tal divisão não implica proporcionalidade dessas atividades. Ou seja, existem sistemas federalistas onde os governos regionais têm maior ou menor poder de fato.

A partir da ressalva feita por Riker, pode-se afirmar que a estabilidade de sistemas federalistas depende da consolidação das instituições democráticas que possibilitam o relacionamento entre os entes federados. Mikhail Filippov (2004)

sumariza a teoria de Riker sobre o federalismo ao afirmar que “a teoria federalista de Riker é baseada no entendimento do federalismo como resultado de barganhas institucionais entre políticos” (FILIPPOV, 2004:5) <sup>5</sup>.

É interessante notar que Riker altera a forma de análise sobre a origem de sistemas federalistas. O autor enfatiza que o federalismo é resultante da barganha entre políticos, e não apenas da interação entre instituições políticas. Ao fazer esta distinção, Riker acrescenta um novo elemento à discussão acerca do federalismo, os interesses individuais dos políticos. “Para Riker, é a lógica da competição e sobrevivência política que estimula ou desencoraja políticos a defenderem o federalismo” (FILIPPOV, 2004:9)<sup>6</sup>.

Assim, para o autor, existem duas condições necessárias, mas não suficientes, para o surgimento de um governo federalista: uma por parte dos políticos que oferecem o acordo, ou seja, propõem o sistema federalista; e a outra por parte dos políticos que aceitam a proposição.

A primeira condição é motivada pelo desejo de políticos por expandir a base territorial. Contudo, apesar do desejo, estes políticos não detêm as condições militares necessárias para a conquista do território. Assim, a formação de uma federação é a estratégia adotada para se enfrentar uma ameaça militar ou diplomática, ou até mesmo para preparar para uma agressão militar ou diplomática. Já no caso de se aceitar a proposta de um sistema federalista, Riker afirma que o político é motivado pela necessidade de proteção contra uma ameaça militar-diplomática externa ou pelo desejo de participar de uma potencial agressão (VOLDEN, 2004:91-92).

---

<sup>5</sup> Tradução própria.

<sup>6</sup> Tradução própria.

Importante ressaltar, as condições apresentadas por Riker como necessárias para o surgimento de governos federalistas são questionadas por outros teóricos da área<sup>7</sup>. Não obstante, o raciocínio lógico apresentado pelo autor é relevante no estudo sobre o desenvolvimento de governos federalistas, a saber: “a barganha federalista, como toda barganha, deve ser resultado de um acordo entre os atores importantes que nela estão envolvidos” (VOLDEN, 2004:92). Assim sendo, é necessária a existência de incentivos e benefícios que provoquem os políticos a optarem pela adoção do Federalismo e, conseqüente, por algum grau de descentralização decisória.

No que diz respeito à descentralização é importante apresentar a argumentação de Daniel Elazar. Enquanto Riker afirma que existe uma divisão garantida de poder em sistemas federalistas e coloca como condição necessária para a origem do Federalismo o interesse por parte de políticos, Elazar defende que existe uma ‘não-centralização’ do poder em sistemas federalistas. Nesse caso, a condição de existência do mesmo é o desejo por parte dos sistemas políticos envolvidos em se tornarem federalistas, entendendo tal desejo como a adoção e manutenção de uma constituição federal. Segundo o autor, federalismo consiste na “distribuição fundamental de poder entre múltiplos centros (...), não a devolução de poderes a partir de um centro único, ou em direção à base de uma pirâmide” (ELAZAR *apud* LIJPHART, 2003:215). Ainda assim, o autor também aponta para a existência de diferentes níveis de descentralização política/decisória e autonomia dos governos regionais.

Feita a exposição a respeito do conceito de federalismo e sistemas federalistas, cabe agora a debruçar sobre o tema da descentralização política em sistemas que adotam o federalismo.

---

<sup>7</sup> Ver Sawyer *in* Watts (1969); Birch (1966); Dikshit (1971 e 1975); Elazar (1997) e Stepan (1999), para citar alguns exemplos.

### 2.1.2 Federalismo e descentralização

O arranjo federativo, como apresentado na seção anterior, pode ser entendido como aquele em que as unidades federadas, deliberadamente, optam por cooperar para a obtenção do bem comum e pela preservação da autonomia de que gozam. Cabe reconhecer quais são os incentivos que instigam os governos a cooperar, posto que gozam de autonomia e não se relacionarão com os demais entes a menos que lhes seja vantajoso, de alguma maneira. O equilíbrio entre autonomia e interdependência é o que garante a eficiência aos arranjos federados (ABRÚCIO, 2005).

De forma complementar, Rodden afirma que “o federalismo não é uma distribuição particular de autoridade entre governos, mas sim um processo – estruturado por um conjunto de instituições – por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída” (RODDEN, 2005:17).

Portando, dialogando novamente com a seção anterior, o relacionamento entre os entes federados é de extrema importância para a sobrevivência de um sistema de governo federalista. Contudo, a descentralização, tanto política quanto fiscal, pode variar entre os Estados que adotam tal modelo. Destarte, salienta Souza (1998), a análise do “grau de descentralização entre unidades governamentais é de importância crucial para o entendimento de como um dado sistema federal funciona na prática”, e é exatamente por essa razão, continua a autora, que “a ciência política e a administração passaram a dedicar atenção (...) à forma pela qual os diferentes sistemas federais são operacionalizados” (SOUZA, 1998:104).

Em um sistema descentralizado, para se aplicar políticas ou decisões do governo central é necessário o consentimento ou cooperação dos governos regionais. Portanto, caso seja possível que o governo central tome aquilo que deseja dos governos regionais, através de simples atos administrativos, sem a necessidade de barganha com os entes

regionais e locais, faz pouco sentido considerá-los parte de um sistema descentralizado de fato.

Percebe-se, portanto, que a descentralização pode se expressar de diversas maneiras, as mais comuns sendo: descentralização fiscal, distribuindo despesas e receitas entre os níveis de governo; e descentralização política-administrativa, movendo o *locus* das decisões para os níveis regionais da federação. As duas formas de descentralização serão brevemente apresentadas a seguir.

#### *Descentralização fiscal – distribuição das despesas e receitas entre os entes federados*

A descentralização fiscal tem como base o princípio de que entes federados subnacionais, estando mais próximos dos cidadãos, aplicariam recursos de forma mais responsiva. Ou seja, o gasto público descentralizado guardaria maior afinidade com os interesses da população de determinada região quando aplicado por governantes diretamente ligados a tal região. Segundo Oates (1999) “o governo central deve ter como responsabilidade básica a estabilização macroeconômica e a redistribuição de recursos na forma de assistência aos mais pobres” (OATES, 1999:1120-1121).

Para o autor, tanto o papel de regulador econômico quanto a função de aplacar desigualdades, recaem sobre o governo central devido a restrições próprias dos governos regionais. “Na ausência de prerrogativas monetárias e cambiais (...) governos locais têm meios extremamente limitados para controle macroeconômico, (...) [bem como] limitada mobilidade econômica para promover redistribuição de recursos” (OATES, 1999:1121)<sup>8</sup>. Importante salientar que, nesse cenário, fica a cargo dos governos centrais o provimento de bens públicos de interesse geral da população. Aos governos regionais cabe a disponibilização de bens de interesse específico da população em sua jurisdição.

---

<sup>8</sup> Tradução própria.

Além disso, é necessária a ponderação da fonte de financiamento dos gastos em sistemas descentralizados, afirma Rodden (2005), para se avaliar o grau de descentralização fiscal em sistemas federalistas. São três as principais fontes de receita a serem consideradas: transferências intergovernamentais; compartilhamento de receita entre governo central e governos regionais, através de fórmula definida; ou por meio de receitas próprias. Quanto maior a arrecadação de receita por meio de fonte própria do governo regional, maior é a autonomia em relação ao governo central. Contudo,

embora os governos subnacionais possam arrecadar receitas chamadas de 'fonte própria', o governo central pode ainda manter o poder de decisão acerca das alíquotas e das bases tributárias, deixando aos governos subnacionais o simples papel de coletar impostos de acordo com a determinação central (RODDEN, 2005:13).

Assim, para a compreensão da extensão da descentralização fiscal de determinado Estado, é necessária uma análise pormenorizada dos gastos e receitas desse país.

#### *Descentralização político-administrativa – mudança do locus decisório e adoção do paradigma gerencial*

Para a compreensão da descentralização político-administrativa, especialmente em sistemas federalistas, é necessária a análise do aparato estatal que é responsável pela execução das decisões políticas nos níveis nacionais e sub-nacionais. Tal aparato é composto por diversos elementos, que se estendem desde os tomadores de decisão até os níveis operacionais das Políticas Públicas e Políticas Sociais. Nesta seção será analisado o desenvolvimento da gestão pública descentralizada, passando de uma administração patrimonialista centralizadora e chegando ao modelo de gestão gerencial.

A burocracia é uma estrutura social racionalmente organizada. É exatamente o caráter legal das normas e regulamentos que confere às pessoas investidas da autoridade um poder de coação sobre os subordinados e, além disso, é função das regras prover tais

funcionários dos meios coercitivos que lhes possibilitem impor a disciplina. Dessa forma, as atividades desempenhadas em um sistema burocrático devem ser entendidas como deveres oficiais. Segundo Weber,

a autoridade de dar as ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção (WEBER, 1982:229).

Passando a analisar a correspondência entre sistema burocrático de organização e a Administração Pública, temos que a última funciona de maneira a respeitar as características do primeiro. Segundo Bresser Pereira, “a administração burocrática clássica (...) foi implantada nos principais países europeus no final do século passado [sendo] (...) adotada em substituição à administração patrimonialista” (Pereira in Pereira e Spink, 2005:241).

Ainda segundo Pereira, o desenvolvimento da administração como resposta ao modelo patrimonialista se deu como reação à usurpação de bens públicos por interesses privados. Para o autor, no modelo patrimonialista “o Estado era entendido como propriedade do Rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-ia incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares que surgiram no século XIX” (Pereira in Pereira e Spink, 2005:241).

Dessa forma, a superação da administração patrimonialista se mostrou como a superação de um modelo de gestão do Estado que não era condizente com a nova realidade política e social. A guinada rumo ao modelo burocrático de administração possibilita maior descentralização política em Estado Federalistas e o desenvolvimento, no futuro, de um sistema de administração da Federação que desloca, provendo maior autonomia, o *locus* decisório para os entes regionais – o modelo de administração gerencial.

O modelo burocrático de administração, presente em larga medida em diversas administrações públicas no decorrer do século XX, tem sua base no conceito weberiano de dominação racional-legal. No livro *Economia e Sociedade* (1922), Weber estabelece tipos ideais de dominação e identifica a autoridade racional-legal como a fundamentação do poder em organizações burocráticas.

Nesse tipo ideal de dominação, o poder e a autoridade são estabelecidos pelas normas e regras institucionais, e não com base no carisma ou na tradição. Uma vez estabelecidas as regras, independentemente do indivíduo ou da linhagem familiar desse, o poder estabelecido pertence ao cargo ocupado. Assim, em um modelo burocrático de administração, a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo são características fundamentais.

A preocupação com a eficiência organizacional é central no modelo burocrático. Por um lado, os valores de eficiência econômica impõem a alocação racional dos recursos, que na teoria weberiana é traduzida em uma preocupação especial com a alocação racional das pessoas dentro da estrutura organizacional. Por outro lado, o valor da eficiência administrativa induz à obediência às prescrições formais das tarefas, em outras palavras, preocupações do “como as coisas são feitas” (SECCHI, 2009:352).

Assim sendo, é compreensível que, de modo geral, exista hoje uma percepção negativa sobre a administração burocrática, percepção esta que se relaciona, principalmente, às ideias sobre falta de agilidade, flexibilidade e capacidade de adaptação a mudanças. As repartições públicas são notoriamente marcadas pela padronização, documentação, especialização de cargos e forte presença de regras que exercem coerção sobre os funcionários de forma a se esperar a padronização dos serviços. Contudo, cabe lembrar que muitas destas críticas se inserem em um contexto ideológico, que caminha lado a lado às mudanças que vêm ocorrendo desde a década de 70, com as crises econômicas e com o retorno do pensamento liberal, os quais determinaram pressupostos para as reformas do Estado.

A Nova Administração Pública (*New Public Management* - NPM) é uma resposta aos entraves inerentes à administração burocrática. Dessa forma, visando dar maior flexibilidade e descentralização à gestão pública, ocorre a importação de técnicas de gestão provenientes do setor privado para o setor público. Claramente amparada pelo liberalismo e teorias da Escolha Pública, a NPM surge com o fim do estado keynesiano e da ampliação do movimento gerencialista. Ambas as teorias mencionada questionam o papel interventor do Estado na economia, advogando em favor de uma redução do escopo de atuação do Estado, por este se mostrar ineficiente.

Neste sentido, a adoção de práticas gerenciais tornaria o Estado mais próximo da iniciativa privada e, conseqüentemente, mais eficiente. Ainda buscando a eficiência do setor público, a NPM prega a adoção de avaliação de indicadores para auferir a qualidade dos serviços prestados. Contudo, vale ressaltar, que a avaliação de indicadores não preocupa com os processos ocorridos na tentativa de se alcançar metas propostas para o serviço em questão.

Pode-se entender, portanto, a NPM como um modelo normativo que busca se distanciar do modelo burocrático tradicional, para a estruturação e a gestão da administração pública baseando-se em valores de eficiência, eficácia e competitividade.

De acordo com Abrúcio (1997), a Nova Gestão Pública adota, em larga escala, padrões gerenciais na administração pública para responder ao esgotamento do modelo burocrático weberiano. Para o autor, os conceitos do modelo gerencial de administração invadiram o setor público dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha a partir da eleição de governos conservadores. Neste primeiro momento, a NPM estava direcionada à redução de custos e ao aumento da eficiência e produtividade da organização. Dessa forma, o gerencialismo seria utilizado no setor público para diminuir os gastos públicos em uma era de escassez e para aumentar a eficiência governamental (ABRUCIO, 1997). Isso ocorreu, pois as modificações no setor público estavam vinculadas a um projeto de

reforma do Estado, caracterizado como um movimento de retração da máquina governamental concomitante ao aumento de sua eficiência.

O modelo gerencial não tem sido somente utilizado como mecanismo para reduzir o tamanho do Estado; ele se acopla, dentro de um processo de defesa da modernização do setor público, a conceitos como busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos.

Segundo Bresser Pereira, a gestão pública gerencial é mais compatível com os avanços tecnológicos, por ser mais ágil, descentralizada, voltada para o controle de resultados do que o controle de procedimentos, e mais compatível com o avanço da democracia em todo o mundo, o que exige uma participação cada vez maior da sociedade na gestão pública (Pereira in Pereira e Spink, 2005).

Contudo, Drechsler (2005) aponta problemas básicos da NPM. Segundo o autor, a NPM não diferencia o interesse privado do interesse público. Assim, “o uso de técnicas gerenciais na esfera pública altera os requerimentos mais básicos de qualquer Estado, principalmente em uma Democracia” (Drechsler, 2005:2) exatamente por considerar menores custos e maior velocidade mais importantes do que os princípios democráticos.

## 2.2 O Federalismo no Brasil

Selcher (1989) afirma que o Federalismo no Brasil começa a tomar força a partir do Primeiro Império (1822-1889), com o Governo Central mantendo certo grau de controle sobre facções locais, fato que não ocorreu com a mesma magnitude nas Repúblicas Espanholas na América.

Para o autor, durante a Primeira República (1889-1930) foi adotado no país um federalismo dual. O desenvolvimento a partir de um Estado unitário e centralizador foi gradual e o período inicial pode ser entendido como uma fase de transição política.

Assim, o modelo de federalismo no Brasil teve seu início com a Proclamação da República (1889), tendo perdurado durante toda a República Velha o chamado federalismo oligárquico, no qual se revezavam no governo federal os Estados de Minas Gerais e São Paulo (política do café com leite), em um período marcado pela maior autonomia dos entes subnacionais.

O conflito político entre São Paulo e Minas Gerais, que leva Getúlio Vargas ao poder, inicia um claro momento de centralização política e administrativa no Brasil. Durante o Estado Novo, a eliminação dos partidos políticos, a supressão dos poderes locais e o controle eleitoral provocaram a concentração de poder no Governo Central. Segundo Selcher, “o eixo de apoio da centralização [no período] foi o Executivo Federal dominando (mas não controlando totalmente) todo o sistema federativo através da concentração de autoridade fiscal, recursos de pessoal e prerrogativas constitucionais, que tendiam crescer com o passar do tempo” (SELCHER, 1989:168).

Gradualmente os municípios passaram a depender economicamente e politicamente dos outros dois entes federados, a saber, estados e Governo Central. A cooptação dos governadores estaduais, usualmente líderes coronelistas, pelo governo central acaba por estabelecer os Governadores como um dos principais atores políticos do período. Portanto, um bom relacionamento com os Governadores era imprescindível para sucesso do Governo Central. Para cultivar tal relacionamento eram utilizadas as eleições estaduais e a composição do gabinete central.

Já com a Revolução de 1930 e Golpe Militar de 1964 muda-se a roupagem do sistema federalista brasileiro de modo a se limitar a autonomia dos entes subnacionais, fortalecendo-se, em contrapartida, o ente federal. Esse modelo vige até a redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição Federal de 1988, que altera sobremaneira o federalismo do Brasil.

A Constituição Federal de 1934 iniciou um processo de centralização de competências e recursos na União Federal com o correlato enfraquecimento dos Estados. Como aponta Valeriano Costa,

o que aconteceu desde então não foi simplesmente a centralização de poder e recursos fiscais nas mãos do governo federal, mas uma crescente sobreposição de funções em diversas áreas de atuação do poder público. Assim, cada vez mais a União, os Estados e os Municípios têm sido responsáveis por áreas comuns, como educação, saúde, transporte e meio ambiente, mas sem que haja tipos de coordenação. Esse processo culminou na Constituição Federal de 1988, quando ocorreu uma grande descentralização fiscal e tributária, sem que as competências federativas fossem claramente definidas (COSTA *in* AVELAR e CINTRA, 2004:177).

Segundo Maria Hermínia Tavares de Almeida (1995), “a Assembleia Nacional Constituinte (87/88) foi o estuário das correntes geradas na luta pela democratização. Elas promoveram uma verdadeira revolução descentralizadora. A Constituição de 88 definiu um novo arranjo federativo, com significativa transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo nacional para os estados e, especialmente, para os municípios” (ALMEIDA, 1995). Além de uma descentralização operacional, a Constituição de 1988 estabeleceu a arena legislativa como uma instância de negociação dos três níveis federais. É evidente, ao analisar a ação dos parlamentares dentro do Congresso Nacional<sup>9</sup>, a preocupação dos mesmos com interesses das bases eleitorais – sejam estaduais, municipais ou até mesmo locais – que transformam a arena legislativa em um cenário de embate entre os níveis federativos.

Almeida (1995) ressalta, no entanto, que a mudança organizacional ocorrida com a promulgação da Constituição de 88 não teve reflexo imediato no comportamento institucional do país. Foi necessário, ainda, “um complexo processo de trânsito envolvendo a promulgação de legislação complementar aos dispositivos da Constituição, definindo regras e novos instrumentos para realocação, consolidação ou devolução de funções entre instâncias de governo; a negociação dos conflitos resultante

---

<sup>9</sup> Para detalhes sobre comportamento parlamentar e conseqüente ação de deputados e senadores voltadas para os interesses locais, sejam municipais ou estaduais, ver Abranches (1988); Arnold (1990); Figueiredo e Limongi (1999); Figueiredo (2006), dentre outros.

das mudanças propostas; a redefinição de objetivos e a reforma administrativa dos aparatos governamentais cujas atribuições se modificaram” (ALMEIDA, 1995).

É interessante destacar, brevemente, o processo que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A aversão ao regime totalitário vigente no Brasil por vinte e um anos (1964-1985) funcionou como propulsor da descentralização presente na Constituição de 1988. Almeida aponta duas situações principais que acabaram por direcionar a descentralização no país, a saber: (1) o poder dado aos agentes políticos dos estados no decorrer da transição democrática, a partir de 1982; e (2) a descentralização passa a ser entendida como democratização, devido à forte centralização ocorrida no período ditatorial.

Além disso, no campo das Políticas Sociais, “a proposta descentralizadora brotou da crítica ao padrão de proteção social construído pelos governos autoritários: hipercentralizado, institucionalmente fragmentado e iníquo do ponto de vista dos serviços e benefícios distribuídos (...) A descentralização foi vista como instrumento de universalização do acesso e de aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços sociais” (ALMEIDA, 1995).

De fato, a Constituição Federal criou um inédito terceiro nível de federação ao elevar os Municípios à condição de ente federado, outorgando-lhes tanto competências exclusivas (art. 30, CF88) como concorrentes com Estado e União. Assim, de acordo com as novas competências delineadas pela Constituição Federal, a União e Municípios possuem competências exclusivas, cabendo ao Estado a competência residual, é dizer, lhe compete o que não competir exclusivamente aos demais entes. Ainda, além das competências exclusivas, há ainda as competências comuns e concorrentes, que pressupõem a atuação de todos os entes da federação, e que consistem, por exemplo, nas áreas social e ambiental.

Ocorre que a Constituição Federal não previu instrumentos efetivos de articulação e cooperação dos entes federados no exercício das competências comuns e concorrentes, tendo determinado, apenas, que no caso de conflito de normas, as da União sobrepõem as demais, e as do Estado sobrepõem as dos Municípios. Também não há regras que regulem a cooperação financeira no exercício de atividades comuns/concorrentes, sendo que dificilmente se consegue viabilizar a atuação conjunta entre Estados e Municípios sem a atuação da União Federal.

Essa falta de instrumentos de articulação e a sobreposição das normas federais sobre as demais acabam conferindo mais poder à União, que tem maior participação no delineamento de programas nas áreas comuns - como ocorre na área social.

Juntamente com a alteração nas competências a Constituição Federal de 1988 modificou o sistema de repartição de receitas e de competências tributárias. A nova repartição acabou fortalecendo Estados e grandes Municípios, que passaram ter competência para instituir de impostos até então tradicionalmente nacionais - o ICMS e ISSQN. Ainda, a Constituição Federal determinou a distribuição da receita da União entre Estados e Municípios por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Todavia, os pequenos municípios foram fortemente prejudicados com o novo delineamento constitucional, vez que sua base tributária não lhes permite custar todas as suas atividades, motivo pelo qual estes dependem quase que exclusivamente dos repasses da União. Ainda, apesar de ter perdido parte de suas receitas, a nova repartição de competências foi claramente benéfica para a União Federal, cuja gama de atividades foi descentralizada para Estados e Municípios por meio das competências concorrentes/comuns.

Dessa forma, tem-se que o federalismo brasileiro, da forma como delineada na Constituição Federal de 1988, distribui desigualmente competências e receitas,

outorgando em demasia atividades para entes que não possuem fonte de receita para custeá-las e que passam a depender sobremaneira do ente central.

Importante destacar, segundo Almeida, a centralidade da distribuição de recursos em um sistema federalista. Para a autora a definição de como serão distribuídos e gerados os recursos entre os entes federados define, também, o grau de descentralização do sistema. Almeida destaca ainda que, com a Constituição Federal de 1988,

umentaram as dificuldades de financiamento do setor público.(...) o governo teve diminuída sua participação no bolo de recursos tributários em cerca de 15,6%. Ao mesmo tempo, as despesas federais se tornaram mais rígidas. Não só em decorrência da elevação do montante de transferências automáticas para as unidades subnacionais, mas também da multiplicação de gastos vinculados na área social, da ampliação dos benefícios previdenciários e do aumento de despesas com pessoal, também resultantes de dispositivos (ALMEIDA, 1995).

Percebe-se, portanto, que o equilíbrio entre descentralização de recursos e preponderância fiscal do Governo Central é central para o desenvolvimento do federalismo no Brasil decorrente da redemocratização. No campo das Políticas Sociais, a descentralização, existente no Federalismo brasileiro, deveria significar a transferência de funções e competências aos municípios com o intuito de possibilitar maior acesso e accountability por parte dos cidadãos. Contudo, a Carta Constitucional de 1988 falha ao definir a hierarquização das competências dentro da Federação. Assim, a definição de funções pertinentes a cada ente federado só é possível através de políticas governamentais acordadas *ad hoc* entre os entes federados (ALMEIDA, 1995).

Assim, pela necessidade de um orçamento equilibrado e transparente, que permita o adequado planejamento das atividades estatais, surge no contexto da Reforma do Estado, iniciada em 1998, mais precisamente com o Programa de Estabilidade Fiscal iniciado em outubro daquele ano as discussões acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Com efeito, o altivo déficit público, acrescido dos elevados níveis de endividamento dos entes da federação (União, Estados e Municípios) e a intensificação do déficit orçamentário foram as principais justificativas para a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal que tem como objetivo o saneamento das contas governamentais. Segundo Valeriano Costa (2004), a Lei de Responsabilidade Fiscal teve como um dos principais objetivos controlar o crescimento da dívida federal brasileira, ao minimizar a ação de transferência dos custos das atividades dos estados e municípios para o Governo Central.

O autor afirma ainda que foi preciso, primeiro, aplacar a inflação e criar instrumentos que cerceassem a ação dos estados e municípios através das Antecipações de Receita Orçamentária (AROs) para, num segundo momento, aprovar a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000. Com a LRF, “governos municipais, estaduais e federal têm de apresentar seu planejamento orçamentário anual e comprovar que suas receitas anuais são suficientes para cobrir todos os seus gastos. A prática de transferir todas as dívidas do ano anterior para a rubrica ‘restos a pagar’, que sempre acabava estourando nas mãos do sucessor, foi proibida pela nova lei” (COSTA, 2004: 182). Para assegurar o cumprimento da LRF, a responsabilização do não cumprimento da Lei recai sobre o administrador ou governante.

### 2.3.2 Federalismo e Políticas de Assistência Social no Brasil pós-1988

A gestão de políticas de Assistência Social se caracteriza pela complexidade, merecendo destaque a necessidade de se pensar numa gestão concertada a demandas específicas e focalizadas - que podem variar, por exemplo, de acordo com municípios, regiões, estados - e integrada, contemplando diversos atores, tanto políticos quanto da sociedade civil. Destaca-se, assim, a necessidade de assegurar acesso integral à rede de proteção social, por meio de políticas intersetoriais, garantidas, sobretudo, pelos três

níveis de governo, principais agentes responsáveis pela manutenção dessa rede. Não só a união é responsável pelo fomento das políticas de assistência como também os governos estaduais possuem o papel decisivo de articulação com os municípios, no sentido de aproximar cada vez mais a rede de proteção social das famílias e indivíduos que demandem serviços dessa natureza.

Reza o texto constitucional de 1988 que o direito à Assistência Social é universal, devendo proteger os cidadãos de maneira integral. A Constituição Cidadã, com posterior endosso das leis que regulamentam as políticas de Assistência Social, prevê a territorialização das políticas de assistência, com o objetivo de aproximar os cidadãos dos serviços prestados, reconhecendo que as demandas de cada região são específicas e que a participação dos cidadãos e, por conseguinte, o controle social tendem a ser mais eficientes, quando a gestão de políticas é aproximada dos indivíduos.

Desde os governos de Fernando Henrique Cardoso, as políticas de Assistência Social têm ganhado destaque, dado esforço em se delimitar as competências da assistência e de se pensar em programas que visem a assegurar os direitos sócio-assistenciais dos cidadãos. Assim, reconhecendo que há uma tendência à regionalização das políticas de Assistência Social, conforme se pode observar nos marcos regulatórios da assistência e na intenção de diversos gestores públicos, cabe reconhecer como os gestores da assistência têm concebido seu objeto de atuação.

Sob esse prisma, construir e implementar políticas de Assistência Social eficientes na prestação de serviços à população exige que se leve em conta, por exemplo: (i) a heterogeneidade das demandas apresentadas pela população; (ii) as diversas e complexas características regionais do Brasil; (iii) o legado nacional-desenvolvimentista; (iv) os limites de recurso destinados às políticas de assistência e (v) Capacidade Estatal, por vezes baixa, das prefeituras, em função de os governos locais apenas recentemente terem de lidar com a prestação de serviços dessa natureza, em

virtude de a União, durante o referido processo de modernização conservador e autoritário, ter garantido o acesso à rede de proteção social, comumente à revelia da administração municipal (ARRETCHE, 1999).

No Brasil, ainda se está aperfeiçoando os desenhos institucionais bem como se está aprimorando a cultura política adequada ao reconhecimento das vantagens de se cooperar. Com a redemocratização iniciada em 1985, estimulou-se um federalismo não cooperativo, pois se queria a todo custo combater o modo autoritário e conservador, em que predominou o poder executivo nacional, do processo de modernização do país (ARRETCHE, 1996). Não havia experiência prévia que induzisse a implantação de um federalismo mais cooperativo, regulado por marcos institucionais capazes de vincular os entes federados, minimizando os custos da competição entre os governos.

Apenas a partir da segunda metade da década de 1990 passou a vigorar um modelo federalista mais cooperativo, tendo a União assumido a incumbência de coordenação entre os governos, respeitando-se a autonomia política de estados e municípios (ARRETCHE, 2002; ABRÚCIO & FRANZESE, 2007). Contudo, muito ainda há de ser feito para que o sistema federalista nacional esteja suficientemente amadurecido em termos da capacidade de formulação, implementação e gestão de políticas públicas. Em um sistema político em que há três níveis de governo autônomos política e administrativamente, que traz consigo uma herança autoritária e conservadora e uma cultura política débil em termos de civismo (CARVALHO, 1998) e, por conseguinte, minguado controle social e uma ampla diversidade regional e local em termos de capacidade administrativa e de receita, os desafios postos à institucionalização das políticas públicas são muitos e merecem adequada compreensão.

No Brasil, certamente não se dará do dia para a noite a efetiva cooperação entre os entes. Entretanto, muito se tem feito para que a institucionalização do pacto federativo nacional se torne uma realidade cada vez mais consolidada, em que os entes

cooperam para assegurar o atendimento integral às demandas emanadas da sociedade. As políticas de Assistência Social têm se adequado a essa realidade através da constante busca pela definição de marcos teóricos, normativos e legais que visem a estimular os três níveis de governo a cooperar, através da delimitação das competências de cada nível.

### 3. CAPACIDADE ESTATAL

A crescente institucionalização da sociedade moderna, com a adoção de práticas racionais e voltadas para a eficiência, tendo o sistema gerencial como gestor das organizações, leva as relações sociais na contemporaneidade a serem marcadas pelas regras e padrões impostos pelas instituições.

No que diz respeito ao desempenho satisfatório de Políticas Públicas e Sociais, especialmente em um cenário de descentralização administrativa e política, é necessária a existência de certas características institucionais. Assim sendo, a existência de um corpo técnico-burocrático bem capacitado e gestores públicos competentes é imprescindível para a descentralização de políticas públicas, sobretudo em um sistema político federalista como é o caso brasileiro.

O capítulo que se segue trata exatamente das características mencionadas nos dois parágrafos anteriores, institucionalização e características institucionais do aparato burocrático do Estado. Para a compreensão desses conceitos será utilizada a definição de Capacidade Estatal. No decorrer do capítulo serão detalhadas as características que compõem a Capacidade Estatal e como tais características influenciam no desenvolvimento e implementação de Políticas Públicas.

Para tanto o capítulo é estruturado em três partes: a primeira expõe o conceito de instituição de forma correlata à Capacidade Estatal; a segunda terá como foco a apresentação de uma das dimensões componentes da Capacidade Estatal, a saber, a Capacidade Administrativa; e, finalmente, a terceira discutirá a Capacidade Política, outra importante dimensão que constitui a Capacidade Estatal.

### 3.1 Instituições, Capacidade Estatal e Descentralização

A descentralização é um dos principais movimentos percebidos nas Políticas Sociais na América Latina no decorrer dos anos oitenta. Tal movimento foi proposto como solução para a exacerbada centralização que caracterizava os sistemas sociais latino-americanos no segundo pós-guerra. Junto com a descentralização de Políticas Públicas, principalmente na área de saúde e educação, ocorreu também a descentralização política, fiscal e administrativa, principalmente em Estados Federalistas. Podem ser apontados como três objetivos esperados de tal movimento de descentralização: a maior participação e democracia; a maior eficiência de gestão do gasto público; e, conseqüentemente, o saneamento fiscal.

Contudo, para que seja exitoso o movimento de partilha de poder entre poder central e entes regionais, é necessária a institucionalização desse relacionamento. Ou seja, é necessário o surgimento de instituições que regulamentem esse novo cenário político. Valendo da definição de Fabián Repetto (2003), institucionalização é a materialização do conjunto de regras formais e informais (incluindo rotinas e costumes organizacionais) que abarcam o conteúdo e a dinâmica administrativa e política das Políticas Sociais. Dessa forma, são as instituições que estabelecem os limites de ação entre todos aqueles envolvidos em qualquer instância de determinada Política Social. Logo, as instituições representam um quadro de incentivos que limitam as oportunidades de negociação e ação, ainda que sem impossibilitar transformações na própria instituição.

Ainda é necessária uma melhor definição do conceito de instituição. Segundo Aron (2000), as instituições abrangem mais do que as regras, sejam elas formais ou informais, que limitam as possibilidades de interação entre os atores de determinada organização. Para a autora, instituições “são, por um lado, um contínuo de tabus, costumes e tradições e, por outro, constituições e leis que governam a política e

economia [de um Estado]. Na ausência de regras formais, as interações sociais ditam o desenvolvimento de costumes, leis, confiança e regras normativas que se configuram em uma institucionalização informal” (ARON, 2000:103).

Neste mesmo sentido, pode-se entender as instituições como as regras do jogo da interação social, criadas pela própria sociedade. Assim, ao mesmo tempo em que limitam as opções de ação dos indivíduos, facilitam as rotas de interação aceitas pela sociedade. Uma analogia interessante pode ser feita com esportes, mais especificamente o futebol. As regras formais impedem que os jogadores, com exceção do goleiro, utilizem as mãos para jogar. Este seria um exemplo de institucionalização formal. Já uma regra informal do jogo pode ser exemplificada pelo dito *fair play*. Ou seja, os jogadores se propõem a jogar ‘limpo’, não buscando ferir outro jogador intencionalmente. Neste exemplo, a instituição – o jogo de futebol – apresenta opções formais e informais de interação social entre os atores que compõem a dinâmica institucional – os jogadores.

Contudo, ainda é necessária a distinção entre instituições e organizações. Douglas North faz tal distinção em seu livro *Institutions, institutional change and economic performance* (1990). Segundo o autor, “da mesma forma que as instituições, as organizações estabelecem a estrutura para a interação humana. Ao examinar os custos que surgem como consequência das regras institucionais, vemos que estes são resultantes não apenas da própria institucionalidade, mas são decorrentes também das organizações que surgem como consequência das próprias regras institucionais” (NORTH, 1990:4). Portanto, a definição de instituição engloba as organizações, pois não existem organizações – privadas ou públicas – sem que existam instituições.

Outra distinção importante que deve ser feita é entre as regras e os jogadores. North afirma que “a finalidade das regras é determinar a maneira pela qual o jogo é jogado. Mas o objetivo dos jogadores, uma vez postas as regras, é ganhar o jogo -

através da combinação de habilidades, estratégia e coordenação; seja por meio lícito ou por meio ilícito. Ajustar as estratégias e habilidades dos jogadores no decorrer do jogo é diferente do processo de criação, evolução e consequências das regras do jogo” (NORTH, 1990:4-5).

Em suma, as organizações são grupos de indivíduos motivados e organizados para um mesmo objetivo dentro de uma instituição. Tais indivíduos desejam atingir determinados objetivos e modelam suas ações buscando ser bem sucedidos. A adequação das habilidades dos indivíduos e as ações do grupo obedecendo às regras institucionais acabam por transformar as organizações, que por sua vez fomentam mudanças institucionais.

É importante destacar outra característica das instituições. Ações que vão de encontro às regras da instituição, sejam elas formais ou informais, são passível de coerção. Em outras palavras, atores que transgredirem as regras do jogo poderão ser punidos pelas devidas instâncias da própria instituição. Portanto, fica claro que uma das principais características do funcionamento das instituições é o custo elevado de violações e a aplicação da punição ao transgressor.

Feita a discussão sobre instituições, passa-se agora à análise das instituições no âmbito das Políticas Públicas. Assim, define-se que o Estado é um conjunto de instituições que constitui um *locus* de poder, recursos e interesses. Vale tomar como referência que Política Pública é toda e qualquer forma de ação governamental que tenha algum grau de continuidade e esteja referida a órgãos e cargos específicos da administração pública, ou seja, institucionalizada. Sendo assim, uma política só pode ser definida como pública quando ela é adotada, implementada e garantida por alguma instituição governamental. Entendendo, ainda, que existem interesses gerais e interesses específicos na sociedade, é possível delimitar um tipo específico de Política Pública, as Políticas Sociais.

Ângela Maria Siman (2005) apresenta como conceito de Políticas Sociais, defendido pela maioria dos estudiosos sobre o tema, a seguinte afirmação: “[Políticas Sociais] referem-se à alocação imperativa de valores pelo Estado para a sociedade, ou seja, expressam a capacidade do governo em realizar as preferências dos cidadãos” (SIMAN, 2005, 29). Assim sendo, o Estado seria agente do público, respondendo às preferências dos cidadãos e se tornando essencial, como suporte institucional, para aplacar as desigualdades sociais. Compreendendo um campo de estudo da Ciência Política, as Políticas Públicas são analisadas a partir das estruturas e instituições governamentais às quais compete a formulação, implementação e avaliação dessas políticas.

No caso específico das Políticas Sociais, elaboradas e implementadas por instituições e organizações no âmbito do Estado, Repetto afirma ainda que “é claro que a descentralização dos serviços (...) no nível subnacional (ou mesmo local) tem como principal tarefa resolver positivamente a sua articulação com a descentralização política, administrativa e fiscal. Mas é preciso resolver o déficit [de Capacidade Estatal] que oprime municípios e estados (...) de modo que o recebimento por essas jurisdições de serviços sociais complexos (...) não levem a mau desempenho, gerando assim maiores disparidades regionais do que as anteriormente existentes” (REPETTO, 2003:4). Assim, fica claro que diferentes arranjos institucionais alteram a implementação e os resultados de Políticas Públicas e Sociais. Ademais, as características institucionais devem ser vistas como elementos potenciais para a boa implementação, gestão e execução das políticas.

Portanto, fica clara a necessidade da existência, em um sistema descentralizado e que desloca para os entes regionais atribuições centrais para o desenvolvimento de políticas sociais, de atributos que possibilitem o bom desempenho das Políticas Públicas. Além disso, é imprescindível promover melhorias nos mecanismos de

coordenação dos três poderes – Judiciário, Legislativo e Executivo – entre os diferentes níveis da federação. Repetto (2003) salienta, ainda, que seria necessária a construção ou reconstrução de instâncias habilitadas para governar processos complexos nos níveis onde será dada a implementação e gestão das políticas.

Os atributos mencionados anteriormente podem ser encontrados no conceito de Capacidade Estatal. Para a melhor compreensão do significado de Capacidade Estatal é importante visualizar o contexto político no qual este ganha força. Em meados dos anos 90, o papel do Estado é reavaliado. Devido à crescente desigualdade social, ocorre movimento de retorno a um conceito de Estado agente do desenvolvimento, incluindo o desenvolvimento social. Vê-se uma nova aproximação do Mercado e Estado pregando-se agora o resgate de um Estado que busca responsabilidade fiscal e equilíbrio patrimonial. Cabe ao Estado, neste cenário, fortalecer suas instituições para que estas trabalhem em favor da eficiência promovida pelo mercado, garantindo uma economia competitiva e inovadora (Oliveira, 2009).

Atul Kohli (2010) argumenta que é amplamente aceita a definição de que eficiência estatal<sup>10</sup> é essencial para o desenvolvimento tanto social quanto financeiro dos Estados. O autor ainda aponta que eficiência estatal é o resultado da combinação de dois elementos: qualidade da burocracia e condições políticas favoráveis. Citando Williamson (1990), Kohli (2010) afirma que “o pendulo estado-mercado variou fortemente em favor do mercado após as crises ocorridas durante os governos desenvolvimentistas<sup>11</sup>. O foco passa a ser agora em ajustes estruturais, por exemplo, ajuste de preços, balança econômica favorável, limites da intervenção estatal, privatização e promoção da exportação” (KOHLI, 2010:5). Contudo, salienta o autor,

---

<sup>10</sup> O autor define eficiência estatal como: “Estados que têm alta capacidade de realizar objetivos em áreas específicas” (KOHLI, 2010:4).

<sup>11</sup> As crises mais importantes do período podem ser consideradas o súbito aumento do preço dos barris de petróleo em 1973 e a conseqüente crise financeira mundial que teve início em 1974.

ainda era esperado dos Estados, mesmo aqueles fracos economicamente, o papel de regulador da ação do mercado, visando garantir que este último gerasse eficiência e prosperidade nos países em desenvolvimento. Esta nova concepção de ação do Estado é conhecida como o Consenso de Washington.

O Consenso de Washington pode ser entendido como um conjunto de regras básicas, inicialmente organizadas por John Williamson. Tais medidas incluíam: austeridade fiscal; redução de gastos públicos; reforma tributária; taxas de juros e de câmbio definidas pelo mercado; liberalização do comércio; investimento estrangeiro direto sem restrições; privatização das empresas estatais e afrouxamento das leis económicas e do trabalho. A fundamentação teórica para tais pressupostos está na teoria económica neoclássica, que advoga a favor da não intervenção estatal no mercado, deixando, assim, a racionalidade dos atores económicos servir como autorreguladora das relações de mercado.

Tais políticas foram aplicadas visando ao desenvolvimento económico e contando com o apoio de instituições multilaterais como o FMI e o BIRD, em diversos países em desenvolvimento, principalmente na África, América Latina e países do Leste Europeu. A implementação das medidas consubstanciadas nos pressupostos do Consenso de Washington se dava, normalmente, em duas etapas. A primeira tinha como foco a estabilidade macroeconómica, entendida como responsabilidade fiscal e patrimonial. Já as reformas de segunda geração eram aquelas focadas na criação de elementos que buscavam garantir estabilidade institucional através de medidas administrativas internas ao Estado. A criação de Capacidade Estatal faz parte do segundo momento.

Segundo Repetto (2003) a Capacidade Estatal guarda relação ao que autores, ligados ao Consenso de Washington, associam como as “reformas de segunda geração”.

Neste contexto, a Capacidade Estatal é entendida como sinônimo de capacidade burocrática de governo, ou seja, grau de desenvolvimento da administração burocrática.

De forma a trabalhar melhor o conceito de Capacidade Estatal, toma-se a definição de Valor Social como referência para a demarcação da Capacidade Estatal. Portanto, deve-se entender como Valor Social o efeito causado por uma política pública na Sociedade. Para tanto, é necessária “a avaliação [de uma Política Pública no que tange à] todos os custos e impactos (positivos ou negativos) para a sociedade como uma coletividade. Portanto, requerem julgamento não só dos custos e efeitos associados às operações de mercado, mas também dos custos que não envolvem transações, pagamentos ou rendimentos. Esta análise aponta para uma análise da eficiência social” (MOKATE, 2001:7).

Tendo como referência o conceito apresentado acima, Repetto (2003) afirma que Capacidade Estatal é a “capacidade dos órgãos governamentais para alcançar, através de Políticas Públicas, o maior nível possível de Valor Social, dadas certas restrições contextuais e de acordo com algumas definições coletivas sobre quais são os problemas públicos fundamentais e qual é o Valor Social que se espera que o Estado seja capaz de prover em cada caso” (REPETTO, 2003:6).

É importante salientar que “Capacidade Estatal é um conceito fluido, pois este se altera de tempos em tempos e questão por questão. Por exemplo, certos Estados podem fortalecer a capacidade interventora durante crises ou podem perder tal capacidade como resultado do fortalecimento de grupos sociais. Similarmente, um Estado, fraco e cerceado por grupos sociais na maioria dos setores, pode ter recursos e capacidade para implementar políticas bem sucedidas em determinadas áreas” (GUIMARÃES, 2003:25).

Percebe-se, portanto, que a Capacidade Estatal não é uniforme dentro de determinado Estado. Assim, é importante compreender que Estados diferentes têm

performances diferentes de acordo com os setores nos quais atuam. Segundo Evans (1995), “as estruturas e tradições de um Estado e a experiência histórica em setores particulares criam predileções para o envolvimento em determinados setores e inépcia congênita para outros. Assim como qualquer organização, o aparato estatal tenderá a realizar aquilo que sabe, ainda que tal ação não seja o que deve ser realizado” (EVANS, 1995:82). Percebe-se, assim, que é natural existir Estados que apresentem melhor desempenho em determinadas áreas específicas, explorando as habilidades naturais desenvolvidas através da experiência histórica.

Tendo apreendido os conceitos apresentados anteriormente e considerando que o desempenho satisfatório em determinado setor depende da experiência histórica do Estado, bem como da Capacidade Estatal neste setor, a seguir serão apresentadas duas macro dimensões da Capacidade Estatal, a saber: capacidade administrativa e capacidade política. Tais dimensões são compostas por diversos fatores, alguns deles serão discutidos no decorrer da apresentação acerca de cada dimensão mencionada.

### 3.2 Dimensões de Capacidade Estatal

Como já mencionado, as instituições são elementos que limitam o leque de ações disponíveis aos *stakeholders*. Assim, tendo em vista os limites impostos pelas próprias instituições, a mudança das regras que estruturam o relacionamento dos atores pode ser a única alternativa para que um jogador alcance resultados diferentes àqueles que usualmente são alcançados. Ou seja, em situações onde os resultados da interação entre atores são recorrentes, resultantes das regras atuais do jogo (instituições), a única alternativa pode ser a indução de uma mudança institucional. Contudo, alterar as instituições é algo custoso, uma vez que: (1) é alto o custo material e financeiro; (2) a expectativa de vida das Instituições é maior que a simples engenharia institucional

(mudança de objetivos e metas esperadas); e (3) os resultados que serão alcançados pelas Instituições são incertos no longo prazo.

Conclui-se, portanto, que as instituições são elementos centrais para a compreensão da Capacidade Estatal. A interação entre os grupos de interesse se dá em um marco de regras do jogo, razão pela qual demarcar o papel das instituições é central para compreender como as instituições regem e orientam a ação dos atores envolvidos.

Assim, pode-se afirmar que “o marco institucional permite identificar as rotas por onde se canalizam as demandas e necessidades dos distintos setores existentes no espaço público” (Fox, 1994, *apud* Repetto, 2003). Portanto, o papel das Instituições na Capacidade Estatal se manifesta de duas maneiras gerais: (1) demarcando as ações dos atores envolvidos e direcionando as decisões e ações de quem exerce o poder no estado; e (2) sedimentando (cristalizando) dois componentes fundamentais da Capacidade Estatal, a saber, a capacidade administrativa e a capacidade política.

Afirma-se, ainda, que Capacidade Estatal é um bem escasso, pois esta “não depende só da existência de organizações administrativas coerentes e quadros burocráticos experientes e bem motivados, mas também do tipo de interação política que – limitada pelas regras, normas e costumes [ou seja, instituições] – são estabelecidas entre os atores do Estado e do sistema político e os sectores socioeconômicos que operam no contexto internacional” (REPETTO, 2003:13). Esta questão será melhor desenvolvida ao explorar o conceito de capacidade política, mais especificamente na relação do Estado com grupos de interesse, ou seja, redes sociais entre Estado e sociedade civil.

A seguir são definidos os dois elementos centrais da Capacidade Estatal, a saber: Capacidade Administrativa e Capacidade Política.

### 3.2.1 Capacidade Administrativa:

Por Capacidade Administrativa entende-se aspectos da capacidade ligados ao aparato organizacional, ou seja, “a eficácia administrativa do aparato estatal para instrumentalizar os objetivos oficiais, ressaltando os fatores organizacionais e procedimentais de recursos humanos que regulamentam aspectos como o recrutamento, a promoção, os salários e as equipes (REPETTO, 2003:11)”. Podem ser acrescentados à definição os méritos das equipes burocráticas e a qualidade do sistema de regras que estruturam os vínculos com a liderança política. Em suma, é resultante, além de outros fatores, da qualidade da política de recursos humanos e do aparato organizacional do estado. Para alcançar bom resultados e superar desafios é imprescindível uma equipe de experts.

Segundo o banco mundial existem quatro eixos para se construir um sistema público de qualidade no que diz respeito à capacidade administrativa: “(1) capacidade para formular e coordenar Políticas Públicas dentro no órgão central; (2) sistemas eficientes e efetivos para a provisão de serviços, como é visto na administração gerencial mencionada no capítulo anterior; (3) maior regulamentação, transparência e supervisão com intuito de combater a corrupção; e (4) incentivos para motivar e gerenciar as equipes de trabalho” (REPETTO, 2003:11).

Além disso, devido ao constante relacionamento entre as diversas instâncias dentro do Estado e com a sociedade civil, é imprescindível que o corpo técnico-burocrático tenha habilidade política para fomentar o relacionamento interinstitucional, mantendo a autonomia do Estado para a tomada de decisão.

Neste ponto, é importante destacar que, apesar dos constrangimentos e da necessidade de apoio político, há um grau de autonomia na ação do Estado. Segundo Skocpol (1985), “os Estados, compreendidos como organizações que buscam o controle sobre territórios e pessoas, podem formular e buscar objetivos que não são simples

reflexos das demandas ou interesses de grupos sociais, classes ou sociedade. Está é a definição usual de Autonomia Estatal” (SKOCPOL, 1985:9).

Portanto, para que exista Autonomia Estatal é necessário que o corpo burocrático do Estado se distancie dos interesses de grupos específicos que podem alterar os resultados desejados para a política em questão. Guimarães, citando as palavras da autora, afirma que “autonomia [estatal] requer que a burocracia mantenha certa distância de grupos de interesse, o que é favorecido quando [o corpo burocrático] não é completamente recrutado a partir de grupos dominantes e não tem relações pessoais ou econômicas com os mesmos” (SKOCPOL *apud* GUIMARÃES, 2005:26).

Skocpol vai mais além, ao afirmar que para que o Estado possa ser considerado um ator importante, é imprescindível que exista independência para a formulação de objetivos de Estado. Assim, a composição da burocracia estatal é imprescindível para a promoção e desenvolvimento de Políticas Sociais. “É preciso, ainda, considerar que para a autonomia estatal é necessário não apenas coerência e controle de recursos por parte da elite política, mas também da força e organização dos grupos sociais e dos mecanismos institucionais que os conectam ao Estado e a outros grupos sociais” (GUIMARÃES, 2005:27)<sup>12</sup>.

Adensando a discussão, Peter Evans (1995) apresenta o conceito de Autonomia Inserida. Maria das Graças Rua (1997), discutindo o tema da nova gestão pública no Brasil, apresenta a seguinte definição para o conceito proposto por Evans: “para que as agências governamentais ganhem eficácia e sejam capazes de realizar transformações, devem estar imersas em uma densa rede de relações sociais que as vinculam aos seus aliados na sociedade a partir de objetivos de mudança (RUA, 1997:144)”. Assim, a

---

<sup>12</sup> A conexão entre Estado, grupos sociais e até organismos internacionais, que será tratada através do conceito de rede social a ser apresentado na próxima secção, é de extrema relevância na compreensão da capacidade política do Estado.

autonomia da burocracia deve ser aliada, para Evans, com uma forte conexão com grupos sociais, de forma a assegurar maior democratização da estrutura estatal.

Segundo Evans (1995), um bom recrutamento é fundamental na criação de autonomia estatal. Assim, um sistema meritocrático, com carreiras de longo prazo e que valorize os servidores, é elemento necessário para o desenvolvimento de autonomia estatal, pois promove a criação de comprometimento e coerência corporativa. “Coerência corporativa dá aos aparatos estatais certo tipo de ‘autonomia’. Tal autonomia, no entanto, não é isolada da sociedade como Weber sugeriu que deveriam ser. Ao contrário, ela é enraizada em um emaranhado de laços sociais que une Estado e sociedade, provendo canais institucionalizados para negociações e renegociações contínuas de objetivos e políticas” (EVANS, 1995:12).

Para o autor, é, portanto, necessário maior conexão entre Estado e sociedade, promovendo coerência interna das ações do Estado e conexões externas com a sociedade. Esta simbiose fortaleceria o Estado, legitimando as escolhas dos burocratas e possibilitando a descentralização de políticas. Contudo, para o Evans (1995), é imperativa a autonomia estatal e o enraizamento, na sociedade, desta autonomia. “Um Estado apenas autônomo careceria da inteligência e habilidade para a descentralização privada da implementação [de políticas públicas]. Densas conexões com a sociedade, sem uma estrutura interna robusta, deixaria o Estado incapaz para resolver problemas de ‘ação coletiva’, superando interesses individuais de parceiros privados. Apenas quando enraizamento e autonomia estão aliados um Estado pode ser chamado de promotor do desenvolvimento” (EVANS, 1995:12). É exatamente na relação Estado-sociedade que se insere a necessidade de Capacidade Política.

### 3.2.2 Capacidade Política

Capacidade administrativa é condição necessária para buscar níveis satisfatórios de Capacidade Estatal. Contudo, é necessário salientar que a Capacidade Estatal corre o risco de ser interpretada apenas como a capacidade técnico-burocrática, entendida como um corpo de técnicos bem capacitados. Tal simplificação é prejudicial para a compreensão da complexidade envolvida no conceito de Capacidade Estatal. A Capacidade Política é uma área de extrema relevância, no sentido de que são atores sócio-políticos envolvidos nos mais altos níveis de tomada de decisão.

Repetto define o conceito de capacidade política como “a capacidade para problematizar as demandas dos grupos majoritários da população, tomando decisões que representem e expressem os interesses e ideologias dos mesmos, além da alocação de recursos que podem ser mobilizados na esfera pública.” (REPETTO, 2003:12).

Percebe-se, portanto, que Capacidade Estatal não depende apenas da existência de organizações administrativas coerentes com os fins a que se presta o Estado e de quadros burocráticos experientes e bem motivados. Além da qualidade da burocracia, a Capacidade Estatal necessita de apoio político e de legitimidade dos governantes. Segundo Guimarães (2005), “Capacidade Estatal depende da construção de alianças e de alcançar apoio político, que pode ser criado e modificado como o resultado de mudanças no interesse político e no relacionamento e negociações entre burocracia, políticos e grupos [de interesse]” (GUIMARÃES, 2005:50).

Dessa forma, a interação entre grupos políticos e o Estado é “influenciada pelo poder relativo dos agentes e a capacidade desses em promover alianças e aumentar o suporte [a políticas dos Estados]” (GUIMARÃES, 2005:50). É importante destacar, portanto, que a legitimidade e o apoio político são elementos formadores de ‘redes de políticas’, centrais para o desenvolvimento de capacidade política do Estado.

É central para a compreensão do conceito exposto acima a definição de ‘redes de políticas’, como apresentado por Martin J. Smith no livro *Pressure, Power and Policy*

(1993). Segundo o autor, “caso atores do Estado tenham interesse em uma política específica, eles irão construir um relacionamento com grupos que irão prover as capacidades para o desenvolvimento daquela política. Assim sendo, os interesses do Estado afetam o tipo de relacionamento iniciado pelos atores estatais, o que por sua vez influenciará as políticas” (SMITH, 1993:48).

É exatamente este relacionamento entre atores do estado e atores civis que é conceituado por Smith como ‘redes de políticas’. Portanto, pode-se afirmar que “redes de políticas são um meio de categorizar os relacionamentos que existem entre grupos e o Governo. As redes de políticas ocorrem quando existe troca de informações entre grupos e o Governo (ou entre diferentes grupos e partes do Governo) e essa troca leva ao reconhecimento que determinado grupo tem interesse em certa área da política” (SMITH, 1993:56). As redes de políticas evidenciam, portanto, a existência de segmentação no relacionamento entre Governo e grupos de interesse e ainda a possibilidade de grupos diferentes em setores diferentes.

Portanto, fica clara ainda a possibilidade de existência da autonomia estatal na adoção de determinada política. A capacidade do Estado em implementar uma política, apesar dos interesses dos grupos sociais, reforça a importância da capacidade administrativa e da autonomia do Estado na gestão de Políticas Públicas e Sociais.

Não obstante, as redes de políticas são importantes para a legitimação da ação do Estado, e o mapeamento dos atores que têm interesses intensos em determinada política ajuda a situar o Estado no momento da tomada de decisão. Assim, as redes de política tratam de processos contínuos em torno do tema tratado em determinada política. Dessa forma, a capacidade política dos gestores da ação governamental é imprescindível para o bom desempenho desta.

Outro importante ponto sobre as redes de políticas diz respeito ao poder de barganha do Estado. Em troca de informações e cooperação, o Estado pode viabilizar o

acesso de grupos de interesse às políticas que lhe competem. Portanto, é evidenciado o maior poder do Estado sobre as redes de políticas. Por outro lado, isso não garante que a rede será caracterizada apenas pelos interesses do Governo. Grupos diferentes exercem *lobbys* diferentes, de acordo com cada setor de atuação do Estado. No caso específico da Assistência Social, como pode ser visto no próximo capítulo, o papel dos grupos foi marcante ao modelar as características do Sistema Único de Assistência Social.

#### 4. O SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

Na análise da história socioeconômica do Brasil republicano, é notória a permanência de diversas desigualdades. A modernização ocorrida desde o fim do séc. XIX até os dias atuais transformou profundamente a estrutura econômica do país, sem, no entanto, incluir a todos, de maneira satisfatória, nesse processo. Uma parcela relevante da população continua excluída em termos de acesso a diversos bens e serviços, configurando, no Brasil, índices elevados de indivíduos vivendo sob condições indignas.

Após mais de um século de história republicana, o Brasil ainda permanece um país sobremodo desigual do ponto de vista do acesso a bens e serviços e do ponto de vista da distribuição de renda. É verdade que o país se modernizou e se tornou uma das principais economias do mundo, não se caracterizando de maneira alguma como um país pobre. No entanto, apresenta elevados índices de pobreza e pobreza extrema, convivendo com nichos dinâmicos de circulação de riquezas.

Haja vista a incapacidade de se alcançar o desenvolvimento social por meio exclusivamente do crescimento econômico, passou-se recentemente a reconhecer a importância de se intervir positivamente na realidade de milhares de pessoas. É dentro desse contexto que se inserem as modernas políticas sociais.

É importante, neste ponto, fazer uma breve análise do conceito de Política Social. Para tanto, é necessária a definição de cidadania, pois tal status, o de cidadão, é definido por Marshall como uma exigência para que o indivíduo participe da herança social. O cidadão detém direitos e deveres na sociedade em que está inserido, e cabe ao Estado garanti-los. Marshall define como condição plena de cidadania a existência de direitos civis, políticos e sociais. Para o autor

a cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é

estimado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos (MARSHALL, 1967:65).

A discussão proposta por T. H. Marshall no que diz respeito à definição de cidadania oferece a base para a chamada Teoria da Cidadania, que vê o surgimento do Estado de Bem-Estar Social como paralelo à expansão dos direitos dos cidadãos. O autor define como cidadania a efetivação de direitos civis (liberdades individuais), direitos políticos (participação política) e direitos sociais (como seguridade social e pleno emprego). Assim, pode-se dizer que o Estado de Bem Estar Social é resultado da progressiva ampliação dos direitos individuais.

Para apresentar analiticamente o desenvolvimento dos três tipos de direitos mencionados acima, Marshall define períodos temporais onde cada um deles predominava na história da Inglaterra, a saber: direitos civis tiveram sua expansão durante o séc. XVIII; direitos políticos durante o séc. XIX; e direitos sociais apenas durante o séc. XX. O direito civil mais básico, segundo Marshall, surge como uma reação aos monopólios das corporações de ofício, onde o artesão responsável detinha o conhecimento do ofício e só o repassava àqueles que ele determinasse capazes. Para o autor, “o direito civil básico é o direito a trabalhar, isto é, o de seguir a ocupação de seu gosto no lugar de escolha, sujeito apenas à legítima exigência do treinamento” (MARSHALL, 1967:67). Como alicerce do desenvolvimento dos direitos civis, tem-se a institucionalização dos tribunais de justiça, via a qual foi possível a mudança de paradigmas do passado.

Os direitos políticos só foram possíveis após a consolidação mínima dos direitos civis, que ocorre no séc. XIX. O *status* de cidadão passa a ser ligado aos direitos de grupos, expandindo os direitos políticos de uma pequena camada da população para uma amplitude maior. Vale lembrar que é somente no séc. XX que se chega ao sufrágio universal, com voto de mulheres e analfabetos.

Finalmente, os direitos sociais passam a se desenvolver de maneira mais contínua apenas no séc. XX. Marshall divide em dois períodos de desenvolvimento: o primeiro sendo de direitos sociais de transição (de âmbito local e funcional) e o segundo como o status de cidadania. Como exemplo do primeiro tipo de direito social pode-se citar a *Poor Law*, onde o assistido era quem necessitava de auxílio e não era capaz de se sustentar. Para ser beneficiado, este deveria abrir mão de seus direitos políticos e civis, deixando de ser um cidadão. Já no segundo tipo, o cidadão tem direito à assistência não por necessidade, mas porque faz parte dos direitos de cidadania o auxílio do governo.

O conceito de cidadania reporta, ainda, à participação individual na coletividade e à qualidade dessa participação. Nos modernos Estados de direito, a cidadania abrange cláusulas sociais e significa inserção universal dos indivíduos na esfera dos direitos políticos e civis, além de implicar garantias legais aos direitos básicos do cidadão, tais como: direitos econômicos, sociais e culturais.

A partir do conceito apresentado acima, define-se que Política Pública é toda e qualquer forma de ação governamental que tenha algum grau de continuidade e esteja referida a órgãos e cargos específicos da administração pública. Sendo assim, a política só se torna pública quando ela é adotada, implementada e garantida por alguma instituição governamental, que lhe concede legitimidade através das obrigações legais que fundamentam a obediência dos indivíduos às prescrições do Estado. E mais, somente o Estado produz políticas públicas universalistas, garantindo sua execução através da coerção, isto é, uma violação das políticas é punida pelo Estado. As Políticas Públicas que visam garantir direitos sociais àqueles cidadãos excluídos pelo sistema podem ser definidas como Políticas Sociais. Assim, pode-se ver o caráter essencial das políticas sociais como o provimento de direitos sociais a todos os cidadãos.

Contudo, as primeiras políticas sociais não tiveram os objetivos descritos aqui. Pode-se considerar que o surgimento das políticas sociais se deu juntamente com o

aparecimento do Estado de Bem Estar Social na Alemanha de Bismarck. No contexto da época, as medidas das políticas criavam serviços de previdência e seguro contra acidentes de trabalho, políticas sociais que tinham como objetivo de cooptar os trabalhadores e evitar que estes confrontassem a ordem social vigente no contexto da revolução industrial. Tal modelo se expandiu pela Europa, mas é somente no pós-guerra que é vista a mudança de políticas sociais que visavam garantir a paz social para políticas que têm como objetivo garantir direitos sociais universais. Arretche (1995) afirma que quando as políticas sociais passaram a serem definidas com base no conceito de cidadania, estas políticas serviram para nortear expansão e institucionalização do *Welfare State*.

É através do processo de aquisição de direitos, formação da cidadania, que a esfera de atuação do Estado se expande. Isso ocorre em virtude de demandas políticas por ações que reconheçam condições de realização plena de grupos específicos. Portanto, as Políticas Sociais têm como finalidade a realização dos direitos sociais globais, igualdade de oportunidades. Esta é a natureza do Estado de Bem-Estar Social, em que os componentes essenciais são os serviços sociais e a estrutura de seguridade social.

#### 4.1 O desenvolvimento do *Welfare State* no Brasil

A década de 1990 pode ser considerada aquela em que as políticas sociais nos países em desenvolvimento adquirem novas concepções e formatos, sendo que o Brasil não foge à regra (ALMEIDA e CARNEIRO, 2003; ARRETCHÉ, 1999, 2002; CASTRO, AQUINO e ANDRADE 2009). Para além das tradicionais políticas de educação, saúde, habitação e previdência, observam-se aquelas com foco principal na redução dos níveis de pobreza e exclusão social, culminando em ações, programas e

projetos que visam à convergência de iniciativas capazes de contribuir com o aumento substantivo da qualidade de vida de grande parte da população carente.

Assim, a noção de proteção social pode ser entendida como envolvendo, grosso modo, a cobertura de vulnerabilidades e riscos sociais, tais como, a garantia dos direitos de cidadania, a equalização de oportunidades e o enfrentamento das condições de exclusão e pobreza (CARDOSO e JACCOUD, 2009). O conjunto de políticas e ações governamentais que objetivam o combate a essas mazelas que assolam considerável parcela da população brasileira compõe o que pode ser considerado um Sistema de Proteção Social. No caso brasileiro, apesar de haver um conjunto abrangente de programas e projetos voltados especificamente para a área social, o que inclusive justifica o uso da expressão Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), a articulação entre essas políticas ainda é, em boa medida, um desafio (CARDOSO e JACCOUD, 2009; GARCIA 2009).

O surgimento e desenvolvimento do Estado do Bem Estar Social (EBES) no Brasil seguiu uma trajetória diferente daquela dos países da Europa e América do Norte. Essa trajetória brasileira diferenciada se deu não só pelo País se situar em uma posição diferente na economia mundial, mas também por circunstâncias históricas. O desenvolvimento do EBES no Brasil será apresentado aqui a partir de dois autores que fornecem análises complementares, Marcelo Medeiros e José Murilo de Carvalho.

Segundo Marcelo Medeiros “no Brasil, o *Welfare State* surge com o caráter de regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia” (MEDEIROS, 2001:3). Esta característica se aproxima do modelo de Estado bismarckiano, que também direcionava as políticas promovidas pelo EBES aos trabalhadores assalariados. Medeiros aponta ainda que o número restrito de beneficiários das políticas deste primeiro modelo de EBES aplicado no Brasil limitava a possibilidade da expansão do consumo. Outro problema apontado

pelo autor diz respeito à limitação do caráter redistributivo das políticas. Três características podem ser destacadas como principais entraves à promoção de gastos sociais progressivos no Brasil: (1) o empenho do funcionalismo público em direcionar gastos para os interesses da própria classe; (2) a limitação imposta aos trabalhadores pelo autoritarismo; e (3) a segmentação do mercado brasileiro.

José Murilo de Carvalho, no livro *Cidadania no Brasil: o longo Caminho*, toma como base para a análise do desenvolvimento da cidadania no Brasil os conceitos de Marshall (1967), apresentados anteriormente, e busca “[...] refletir sobre o problema da cidadania, sobre seu significado, sua evolução histórica e suas perspectivas” nesse país (CARVALHO, 2001, p. 8).

Destaca-se que o autor, a todo momento em seu livro, dialoga com a tradição culturalista, que procura reconhecer as características da população brasileira, visando a mostrar como os cidadãos desse país não possuíam sequer uma identidade coletiva forte e capaz de contribuir para que os indivíduos lutassem por seus direitos. Assim, como se procurará apresentar, os direitos sociais no Brasil decorrem, sobretudo, da concessão de benefícios pelo Estado e não de conquistas populares, através de confrontos com o poder público. É justamente nesse sentido que José Murilo de Carvalho lança mão do interessante conceito de “*Estadania*”, que reflete o modo com os direitos básicos dos cidadãos foram conquistados no Brasil: de cima para baixo.

A análise de Carvalho começa com uma discussão sobre os ‘primeiros passos’ da cidadania no Brasil, abarcando um período que vai da Independência (1822) à posse de Vargas em 1930, quando o Brasil começa a deixar de ser um país eminentemente agrário-exportador, para se tornar cada vez mais industrial e urbano. Substancialmente, no início do livro, o autor procura resgatar a importância do passado colonial brasileiro (1500-1822) no que concerne à sua capacidade de contribuir para o entendimento do caminho seguido pela cidadania no país.

Posteriormente, o autor discute a importância da Independência para o despontar dos direitos políticos brasileiros, caracterizando como se deu a configuração do sistema político nacional. Carvalho procura mostrar como os direitos civis e sociais eram preteridos pelos direitos políticos nesse período. Os direitos civis, por exemplo, apenas existiam formalmente, já que, na prática, não eram efetivos.

Da mesma forma que Carvalho, Medeiros entende que o *Welfare State* no Brasil surge como uma iniciativa vertical, ou seja, partindo de decisões autárquicas que tinham como foco regular a organização dos trabalhadores assalariados, e não a criação de uma rede de proteção social que englobasse toda a sociedade.

A característica mencionada acima e o fato de que as primeiras leis do *Welfare State* brasileiro estavam voltadas para as condições de trabalho e para a regulamentação da venda de força de trabalho nos permite dizer que as primeiras mudanças institucionais no SBPS tinham como objetivo o desenvolvimento industrial. Contudo, usando o posicionamento adotado por Medeiros para ilustrar as afirmações feitas por Carvalho nos capítulos iniciais de seu livro, se analisarmos o período anterior à década de 1930 vemos que as políticas sociais eram fragmentadas e se restringiam a ações emergenciais. É apenas após os anos 1920 que a base do EBES brasileiro começa a ser formada através de políticas de seguridade social de caráter reformista, e o autoritarismo era presente nesta primeira fase do *Welfare State* brasileiro, ficando evidente na repressão aos movimentos de trabalhadores. De forma contrastante, em países desenvolvidos, o surgimento de EBES se deu através de negociações entre organizações trabalhistas e o Estado que culminaram com a criação de políticas de seguridade social.

No que diz respeito ao período de 1930 a 1964, Carvalho trabalha com o que chama de ‘marcha acelerada’ do processo brasileiro de construção da cidadania no Brasil. Trata-se do período em que o Estado chama para si a responsabilidade de

modernizar a economia nacional, de se fazerem cumprir os direitos civis e de se regular legalmente os direitos sociais. O autor versa sobre o populismo brasileiro e sua conexão com a extensão primada dos direitos sociais entre 1930 e 1945. Trata-se de um período em que os direitos políticos e civis se desenvolvem em ritmo menos acelerado do que os direitos sociais, com Vargas sustentando a expansão dos benefícios sociais, sem que a população se fizesse representar pela via democrática, já que se tratava do Estado Novo.

Assim, no Brasil, o autoritarismo e a repressão aos movimentos de trabalhadores gerou espaço para que o Estado tomasse, sozinho, as rédeas do SBPS. Como resultado das políticas do *Welfare State* brasileiro, os trabalhadores dos setores tradicionais migraram para os setores modernos constituindo assim uma força de trabalho industrial no país. No período de 1930 a 1943, as seguintes medidas foram tomadas: foi criado o Ministério de Trabalho e promulgada uma nova legislação trabalhista, que regulava o trabalho feminino, o de menores, a jornada de trabalho, férias, demissões e assuntos relevantes a acidentes de trabalho; foi criada a Justiça do Trabalho; e regulamentadas as negociações salariais e as organizações sindicais. “As políticas de saúde e educação foram centralizadas no Ministério dos Negócios de Educação e Saúde Pública, a previdência social foi estatizada (...) e as contribuições previdenciárias passaram a ter participação paritária da União, o que simultaneamente desonerou o capital no que diz respeito a gastos com seguros sociais, garantiu níveis mínimos de manutenção da força de trabalho e legitimou politicamente o Estado.” (BARCELLOS *in* MEDEIROS, 2001:11)

Ao analisar o período da reabertura política (1945 a 1964), Carvalho afirma este momento da história brasileira se caracteriza pelo retorno da maior extensão dos direitos políticos em detrimento daqueles civis e sociais. Trata-se de uma época de continuação do projeto desenvolvimentista nacional e induzido pelo poder executivo nacional, iniciado desde os idos de 1930. Ainda que às expensas da promoção de uma maior

equidade social, os governos do período 1945-1964 privilegiaram a industrialização do país. Quando concedidos à população, os direitos sociais eram muito mais frutos de práticas populistas do que da real capacidade de barganha dos cidadãos. Noutros termos, os direitos sociais, entre 1945 e 1964, foram muito mais frutos da benevolência do poder público, no contexto do populismo vigente, do que frutos de mobilização popular capaz de fazer ressoar nas instituições políticas o reconhecimento de tais direitos, por demanda da população.

Além disso, destaca Medeiros (2001), o período de 1945 a 1964 é marcado por novos instrumentos voltados para a maior democratização do governo brasileiro. Mesmo com o populismo ainda presente, o autoritarismo perdeu espaço durante tal período. Assim, foi exigido do Estado a renovação de suas funções devido a mudanças econômicas e políticas. Dentre essas novas funções do Estado neste novo contexto de democratização, podemos destacar: a Previdência Social passa a ser universalizada e os benefícios uniformizados; a saúde pública volta-se para o combate às doenças de massa e para a ampliação da assistência médica; ocorreram mudanças no que diz respeito a lutas sindicais e política salarial; democratização do ensino, juntamente com a qualificação profissional de educadores; e a inclusão da habitação como questão social.

Já com a instauração do regime militar de 1964, temos o que o José Murilo de Carvalho denomina de ‘passo atrás’ (1964-1974), período em que há um retrocesso em termos de extensão de dos direitos civis e políticos. Com tais direitos restringidos, tornou-se difícil a luta pela extensão dos direitos sociais. Estes direitos apenas eram concedidos, num contexto de concentração do poder político nas mãos dos generais, sendo que a população nacional pouca voz tinha no regime autoritário em voga.

Finalmente, Carvalho afirma que, no período que vai de 1974 a 1985, ocorre retorno gradual dos direitos civis e políticos, chegando ao período da redemocratização.

Neste último estágio, o país necessita superar as barreiras remanescentes, de forma a possibilitar a existência da cidadania plena no Brasil.

Assim, na segunda metade do século XX ocorrem novas mudanças do panorama do EBES brasileiro. Segundo Medeiros (2001), a partir de 1993, a descentralização das políticas, a articulação de fato entre os diversos programas e a parceria entre governo e movimentos sociais foram inovações que permitiram redução de práticas clientelistas, distanciamento das políticas assistenciais e continuidade dos programas (MEDEIROS 2001:18).

Já no século XXI, e até como possível desdobramento das mudanças apresentadas anteriormente, pode-se notar que a maior possibilidade de focalização das políticas contribuiu para a evolução dos indicadores de desenvolvimento social e de qualidade de vida no Brasil. Políticas de Assistência Social que têm como referência o direito social, a universalização do acesso e a gratuidade dos serviços estatais foram criadas, como por exemplo o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que começou a ser implantado em 2005, estabelecendo, assim, como critério de focalização a renda individual e estabelecendo a noção de renda mínima.

Ainda que o Sistema Brasileiro de Proteção Social tenha desenvolvido, pode-se dizer que, atualmente, o SBPS é bastante amplo e diverso, embora muitas vezes ineficaz e consideravelmente heterogêneo. Ineficaz, pois diversas políticas executadas pelos três entes federados ora se sobrepõem, ora caminham em sentidos diferentes, o que dificulta a construção de uma agenda comum que contemple o fortalecimento da rede de proteção social e a redução dos gastos públicos. Heterogêneo porque existe uma multiplicidade de políticas que possuem diferentes focos, que muitas vezes não se articulam e, até mesmo, competem entre si.

Diante desse cenário de insuficiências na promoção do bem-estar da população, tanto em função do legado histórico brevemente apresentado acima quanto em função

da não consolidação do SBPS, justifica-se trabalhar com o conceito de Desproteção Social. O conceito de desproteção possui, neste trabalho, finalidade heurística por contemplar todo um conjunto de carências a que as pessoas estão submetidas. Nesse sentido, desproteção abarca as mais variadas formas de vulnerabilidade e risco social que contribuem para que determinados indivíduos não deem conta de, por si só, saírem da degradada condição em que se encontram.

Ademais, quando se trabalha com a noção de desproteção social, torna-se possível entender as mazelas que assolam grande parte da população não apenas sob o prisma da pobreza, aqui entendida em termos estritamente econômicos, mas também sob o prisma da exclusão social, que vai além do critério objetivo de renda.

Reconhece-se, pois, a necessidade de políticas multifocais que visam à convergência de formas de se intervir positivamente na realidade de diversas pessoas. As políticas sociais passam a ter como um de seus focos principais a redução da pobreza e a redução da imobilidade social que assola grande parte da população dos países em desenvolvimento. Para tanto, não basta que se transfira renda aos mais desvalidos; faz-se necessário contribuir para que eles tenham condições de adquirir cada vez mais insumos, de sorte a gradativamente passar a poder prescindir da ajuda sistemática e contínua do poder público, no que concerne ao acesso a diversos serviços e bens básicos à sobrevivência.

É tendo como foco de atuação aplacar os efeitos da exclusão social no Brasil que se desenvolve o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). É importante, então, breve análise dos conceitos de pobreza e exclusão social, em especial para caso brasileiro, antes da exposição sobre o desenvolvimento histórico do SUAS.

#### 4.2 Pobreza e exclusão social no Brasil

A pobreza é comumente entendida como insuficiência de recursos financeiros, implicando a restrição do acesso das pessoas aos mais variados bens e serviços disponíveis nas modernas sociedades de mercado. Indivíduos pobres são aqueles que possuem limitada capacidade de adquirir provimentos tais como transporte, alimentos, moradia, saúde e educação. Sem o devido acesso a bens e serviços considerados básicos para uma existência humana digna, a situação de pobreza quase sempre implica a exclusão social. Enquanto a pobreza pode ser associada objetivamente à situação econômica de alguém, a exclusão social é mais difícil de ser mensurada.

Destaca-se, ainda, que a definição de pobreza é temática amplamente discutida pela literatura das Ciências Sociais. Segundo Sonia Rocha (2001), o estudo sobre a pobreza no Brasil, especificamente, utiliza vários parâmetros para a definição do conceito de situação de pobreza. Dentre eles a autora destaca: a abordagem de *basic needs*, que faz uso de indicadores sociais para delimitar a subpopulação pobre, neste grupo podem ser apontados estudos feitos pelo IBGE a partir da década de 1970; e as análises que utilizam a renda como definidora de uma linha de pobreza, como exemplo pode-se tomar os estudos que têm como referência o salário mínimo para a análise da pobreza.

Rocha (2001) considera que a adoção do conceito de linha de pobreza é adequada no caso brasileiro. Sendo a sociedade do país altamente monetizada, o uso da renda como parâmetro para avaliar o bem-estar das famílias brasileiras é tido como uma boa *proxy* pela autora. Outro fator que torna mais robusta a análise levando em consideração a renda é o fato de que desde a década de 1970 dispõe-se, através da PNAD, de informações sobre consumo, rendimento e características socioeconômicas de famílias do país.

Para se operacionalizar o conceito de pobreza é utilizado no Brasil a noção de pobreza absoluta. São definidos padrões referentes a uma cesta de consumo mínima,

“seja ela alimentar, associada à linha de indigência, seja considerando o custo de atendimento de todas as necessidades de alimentação, habitação, vestuário etc. associadas à linha de pobreza” (ROCHA, 2001:56)

Para que a linha de pobreza sirva de referência para políticas de assistência é necessário “o estabelecimento das linhas de pobreza e a utilização desses parâmetros em conjunção com as informações de rendimento” (ROCHA, 2001: 56). Para se definir linhas de pobreza podem ser utilizados dois métodos: arbitrário, no Brasil este método usa como referência o salário mínimo, ou múltiplos deste, para definir pobres e não pobres, sendo a renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo considera-se pobre; ou consumo observado, neste utiliza-se a cesta alimentar mínima como referência empírica de pobreza.

Já a exclusão social vai além do critério objetivo de pobreza, podendo ser entendida como a dificuldade que os indivíduos têm de ascender socialmente, haja vista a degradada situação em que se encontram por conta de não desfrutarem de acesso a bens e recursos necessários ao alcance de uma condição social mais favorável (FAHEL, 2008).

Neste mesmo sentido, Amartya Sen (1999) entende como pobreza a privação de possibilidades dos indivíduos atingirem o padrão de vida por eles desejado. Para o autor, mesmo considerando a baixa renda como uma das principais causas da pobreza, existem vantagens consideráveis ao analisar a situação de pobreza como a privação de possibilidades: (1) foca-se nas privações intrinsecamente importantes, diferente do que ocorre com o foco na renda, que é uma variável instrumental; (2) existem outras fontes que influenciam a privação de possibilidades que não a renda, ou seja, existem outros instrumentos que afetam as possibilidades individuais; (3) a relação instrumental entre baixa renda e pobreza é variável entre diferentes comunidades, o impacto da renda nas possibilidades é contingencial e condicional (SEN, 1999:88).

Como bom exemplo da relação entre pobreza e privação de possibilidades é possível considerar as diferenças regionais tanto no Brasil quanto no mundo. Alguém com renda mediana em um país extremamente rico provavelmente terá as possibilidades diminuídas. Tal situação fica clara, também, no Brasil quando analisadas as diferenças de renda per capita do país. Uma renda mediana será maior fator de privação de possibilidades em Brasília do que em um pequeno município do interior de Minas Gerais. Dessa forma, a noção de exclusão social ou linha de pobreza que considere elementos diferentes da renda para a definição de situação de pobreza se mostra mais interessante.

Assim, na contemporaneidade, para além das já tradicionais políticas de educação, saúde, habitação e previdência, observam-se aquelas com foco principal na redução dos níveis de exclusão social, culminando em ações, programas e projetos que visam à convergência de iniciativas capazes de contribuir com o aumento substantivo da qualidade de vida de grande parte da população carente. Se a exclusão social não pode ser medida com base apenas no critério econômico, tampouco as políticas que visam à reversão desse adverso cenário são simples, objetivas e albergadas sob amplo consenso público e social.

É este cenário que dá base para o surgimento do Sistema Único de Proteção Social no Brasil.

#### 4.3 Desenvolvimento histórico do SUAS

Historicamente a assistência foi vista no Brasil como filantropia, ficando sob a ‘jurisdição’ da Igreja, e era baseada no controle e tutela de grupos carentes. Após meados do séc. XIX, com a abolição da escravidão, a assistência passa a ter como premissa a disciplina e a preparação para o trabalho.

Já no séc. XX, o Estado passa a ampliar a área de atuação da assistência, dando suporte para os trabalhadores formais, assistência com base contributiva, característica do modelo Bismarkiano de Proteção Social. Esta nova característica é institucionalizada, como já afirmado anteriormente, com a Publicação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que condicionava benefícios ao pagamento de contribuição. Ou seja, somente quem tinha acesso à rede formal de mão-de-obra poderia, também, acessar o sistema público de proteção social.

Já em 1938 é criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Este tinha como objetivo a centralização e organização das obras assistenciais públicas e privadas. Inicialmente o CNSS era ligado ao Ministério da Educação e Saúde e mantinha um viés voltado para a filantropia. Em 1942 é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), primeira instituição de assistência com abrangência nacional.

A atuação da LBA era feita ‘caso a caso’, avaliando a situação específica de cada indivíduo. Tal forma de atuação não buscava a garantia de direitos sociais à população. Assim, não ocorreu real consolidação dos direitos sociais no Brasil. Com a Constituição Federal de 1946, que buscou diminuir os poderes centralizadores do Executivo – provenientes do Estado Novo – e garantir autonomia aos Executivos e Legislativos estaduais, ocorreu a tentativa de transformar a Assistência Social em direito de cidadania.

Contudo, o modelo de filantropia foi mantido e expandido através do estímulo à proliferação de instituições públicas assistenciais e privado-filantrópicas. Além da não estruturação dos direitos sociais, outro problema resultante da proliferação sem definição de critérios e metas de instituições assistencialistas, foi a falta de unidade das práticas e ações, bem como baixa coordenação e resultados pouco expressivos. Assim, a política de Assistência Social no Brasil, caso seja possível falar em uma política para o

País no período em questão, era caracterizada por ações segmentadas e de forma fragmentada.

Em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, que contava com uma Secretaria de Assistência Social. Tal Ministério tinha como objetivo a formulação, em caráter consultivo, de uma política nacional de combate à pobreza. Neste período, a sociedade brasileira começava a se mobilizar buscando o rompimento da ditadura militar, maior liberdade e melhores condições de vida para a população. A mobilização da sociedade civil brasileira, reivindicando a democratização do País, foi importante movimento para que os elementos de cidadania, democracia participativa, descentralização e direitos sociais figurassem na Constituição Federal de 1988.

Na Constituição Federal de 1988 a Assistência Social é estabelecida como política pública no âmbito da seguridade social. É na Constituição Federal de 1988 que a Assistência Social passa a integrar a seguridade social do País, junto com a Saúde e Previdência Social passando, dessa forma, a ter um caráter de política de proteção social e articulada com outros setores.

Assim, a Assistência Social perde o caráter filantrópico e passa a ser um direito de cidadania, ou seja, todos os cidadãos brasileiros têm direito à Assistência Social, como pode ser visto no artigo 203 da Constituição Federal:

Art. 203. A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:  
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;  
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;  
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;  
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;  
V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.(BRASIL; CONSTITUIÇÃO FEDERAL/1988).

A partir da Constituição Federal de 1988 passa-se a adotar, portanto, uma nova perspectiva no Brasil. Pobreza e desigualdade passam a ser encaradas como mazelas da

sociedade como um todo, e não problemas individuais. Por isso, estão presentes na CF/88 dois acessos às políticas de Assistência Social: o contributivo, já existente e que tem como base o trabalhador formal; e o não contributivo, que garante serviços e direitos sociais independente da vinculação do cidadão a um trabalho formal. Essa seria a base para o desenvolvimento e consequente aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993.

A LOAS “considera entidades e organizações de Assistência Social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos. Nessa perspectiva, os serviços, programas e projetos prestados pelas entidades de Assistência Social devem ser orientados pela lógica do direito, e não segundo a lógica do dever moral” (BRASIL, MDS, 2010:39). É exatamente essa perspectiva que pauta as ações do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Com a deliberação pela implementação do SUAS na Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS), em 2003, a criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em 2004, e, no mesmo ano, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), foi consolidada no Brasil a Assistência Social como um direito do cidadão brasileiro.

É importante apontar como a Assistência Social é delineada pela LOAS. Nos dois capítulos anteriores são descritos o Sistema Federalista e a Capacidade Estatal, dois conceitos importantes para a compreensão da nova organização da assistência no Brasil. Os principais elementos incorporados à Assistência Social brasileira com a LOAS são: a construção de um sistema da Assistência Social, que passa a dar unidade às ações, órgãos, entidades e demais elementos de Assistência Social; e a descentralização das políticas, que passa a prover responsabilidades a cada ente federado, respeitando as competências de cada nível de governo. Assim, em um sistema descentralizado passa a

existir “articulação entre as três esferas federativas, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução, às esferas estaduais, municipais e Distrito Federal” (BRASIL, MDS, 2010:40), além de possibilitar maior participação social na elaboração e controle das ações do SUAS.

#### 4.4 Caracterização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é definido pelo Ministério de Desenvolvimento Social como “um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira” (BRASIL, MDS, 2010:42). O SUAS, conforme apresentado anteriormente, é um desdobramento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004.

A PNAS é estruturada em níveis de proteção social e com perspectiva territorial. Dessa forma, busca-se adequar as políticas sociais às características locais e regionais, considerando as particularidades da população. Além disso, tem-se como referência o núcleo familiar como *locus* da proteção social e socialização primária. Esta configuração de ação busca superar exclusões históricas de determinadas regiões e grupos populacionais, priorizando a ação em áreas onde se encontram as maiores vulnerabilidades. Ainda, “ao centrar-se na família, recoloca em foco a composição dos direitos sócios assistenciais integrados ao núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social” (BRASIL, MDS, 2010:43). É importante delinear os níveis de proteção social estruturados pelas PNAS.

Os diferentes níveis de proteção social foram definidos pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), aprova em 2005, a saber: proteção social básica, marcada pela presença do Centro de Referência de Assistência Social; e a proteção social especial, marcada pela presença do Centro de Referência

Especializado de Assistência Social (CREAS), e é subdividida em média e alta complexidade<sup>13</sup>. Dentre as regulamentações da NOB/SUAS estão: a divisão das competências e responsabilidades de cada ente federal<sup>14</sup>; normatização das relações institucionais entre governo e entidades não governamentais; além de definir os principais instrumentos de gestão e gestão financeira.

Os instrumentos de gestão se caracterizam como ferramentas de planejamento técnico e financeiro da Política e do SUAS, nas três esferas de governo, tendo como parâmetro o diagnóstico social e os eixos de proteção social, básica e especial, sendo eles: Plano de Assistência Social; Orçamento; Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação; e Relatório Anual de Gestão (NOB/05:119).

Ressalta-se ainda que foi elaborada, em 2006, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS), estabelecendo os principais parâmetros para a gestão dos recursos humanos do SUAS.

Voltando à organização do SUAS, é importante esclarecer que, em acordo com a Constituição Federal de 1988, a LOAS de 1993, a PNAS de 2004 e a NOB/SUAS de 2005, foi estabelecida a partilha das ações do SUAS entre os entes federados e também entre Estado e sociedade civil, tendo, nesse último caso, o primeiro como o coordenador e principal ator.

Assim, para a efetivação do SUAS, o governo federal deve, exercendo primordialmente um papel técnico, coordenar, legislar e normatizar a política nacional de Assistência Social, para que ela exista de fato em todo o território nacional. Mas também exerce um papel político de extrema importância, o de consolidar a política de Assistência Social junto aos demais entes federados.

---

<sup>13</sup> Os níveis de proteção social, bem como os níveis de gestão municipal, serão detalhados no capítulo seguinte, quando serão explicitadas os elementos necessários para a gestão em cada nível de proteção social e gestão do SUAS.

<sup>14</sup> As competências de cada ente federado serão explicitadas no decorrer do presente capítulo.

“Para a consolidação do SUAS [portanto], é imprescindível a ação do MDS, de forma a criar estratégias e incentivos para que estados e municípios façam adesão às formas de gestão pactuadas e se responsabilizem pela implementação da política conforme estabelecido” (PAIVA e LOBATO, 2011:175).

Assim, “a Política Nacional de Assistência Social se configura necessariamente na perspectiva socioterritorial, tendo os mais de 5.500 municípios brasileiros como suas referências privilegiadas de análise, pois se trata de uma política pública, cujas intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios” (PNAS, 2004:8).

A organização da Assistência Social tem as seguintes diretrizes, baseadas na LOAS:

I - Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e características socioterritoriais locais; (PNAS, 2004:16).

Percebe-se, portanto que, para uma efetiva implementação do SUAS, há necessidade de “gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados e Municípios” (PNAS, 2004:21).

Para tanto, “o artigo 11º da LOAS coloca (...) que as ações das três esferas de governo na área da Assistência Social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (PNAS, 2004:25).

Tal arranjo institucional e a cooperação possibilitam que as ações do SUAS sejam executadas de forma territorial, ao relacionar os entes federativos locais com a sociedade civil organizada. Este foco é importante, pois facilita a compreensão das vulnerabilidades sociais específicas de cada região do Brasil e incorpora a descentralização no cerne do SUAS. Além disso, ao adotar a matricialidade

sociofamiliar passa-se a constituir o convívio familiar como um direito básico da cidadania. E, ainda, aponta a família como o *locus* primário de prevenção e proteção dos direitos sociais. Para organizar as ações previstas no SUAS, são estabelecidos dois níveis de proteção: (1) proteção social básica; e (2) proteção social especial, que é subdividida em média e alta complexidade<sup>15</sup>.

Para a execução das ações do SUAS foram criados dois equipamentos a ser implantados nos municípios: o Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). O primeiro abriga a proteção social básica e pode oferecer três serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. O PAIF é o único serviço que é obrigatoriamente ofertado no CRAS, estando os demais condicionados à disposição de equipe e espaço físico condizente. Importante apontar que o CRAS é o órgão de gestão descentralizada no SUAS, sendo instalado nos municípios, preferencialmente nas regiões com maior vulnerabilidade social.

Já os CREAS são os órgãos responsáveis pela Proteção Social Especial, podendo oferecer serviços voltados para a média e alta complexidade. “O CREAS poderá ser implantado com abrangência local/municipal ou regional, de acordo com o porte, nível de gestão e necessidade dos municípios, além do grau de incidência e de complexidade das situações de violação de direitos” (BRASIL, MDS, 2010:48).

Como pôde ser visto no decorrer deste capítulo, o SUAS baseia-se: na descentralização político-administrativa, com o objetivo de diagnosticar as situações de vulnerabilidade locais; ações territorializada e focada na família; e interação entre

---

<sup>15</sup> A definição de média e alta complexidade será apresentada no capítulo 4, ao se estabelecer os elementos de Capacidade Estatal de gestão do SUAS.

sociedade civil e Estado, possibilitando maior controle social e participação. O que se pretende nesta pesquisa é avaliar a Capacidade Estatal nos municípios de Minas Gerais para a efetiva implementação do Sistema Único de Assistência Social, partindo das matrizes jurídicas de constituição do SUAS e avaliando a existência na prática das ferramentas administrativas e políticas para a boa execução do plano. De forma conjunta com esse objetivo, será feita uma avaliação da ação do Estado de Minas Gerais para prover aos municípios recursos, sejam financeiros ou não, para a implementação e gestão bem sucedida do SUAS.

No capítulo que se segue serão apresentados os subsídios previstos no PNAS/2004, na NOB/SUAS e na NOB-RH/SUAS que constituem os elementos necessários para a gestão do SUAS nos municípios. Tais elementos podem ser entendidos como os principais fatores para boa Capacidade Estatal no setor da Assistência Social.

## 5. ÍNDICE DE CAPACIDADE ESTATAL (ICE-SUAS) PARA OS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS.

No capítulo anterior foi apresentado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como as competências de cada ente federado na implementação e gestão desse sistema. Ficou evidenciada, portanto, a existência de diferentes atribuições para Governo Federal, estados e municípios e, conseqüentemente, diferentes necessidades administrativas, burocráticas e políticas. Destarte, espera-se que cada ente federado tenha Capacidade Estatal suficiente para exercer as funções que lhe competem, na implementação e gestão do SUAS, de forma satisfatória.

Sem adentrar à discussão acerca do que seria uma gestão satisfatória do SUAS, o presente capítulo irá propor um índice sintético que possibilite a mensuração da Capacidade Estatal dos municípios de Minas Gerais para a implementação e gestão da proteção básica do Sistema Único de Assistência Social.

O índice proposto permite, como se procurará mostrar, quantificar a Capacidade Estatal dos municípios mineiros, com o intuito de servir como uma ferramenta objetiva para a avaliação do funcionamento do federalismo brasileiro no que diz respeito à implementação do SUAS. Assim, o índice poderá contribuir para o melhor entendimento das relações federativas no Brasil, por evidenciar os mecanismos de coordenação e cooperação entre os entes federados do país e por explicitar os incentivos criados por parte do governo federal para fomentar a cooperação de estados e municípios e facilitar a coordenação das políticas, com vistas à implementação do SUAS, com a qualidade esperada.

Além disso, o índice poderá fornecer subsídio ao Governo do Estado de Minas Gerais para a avaliação dos investimentos feitos a nível municipal para a implementação e gestão do SUAS no Estado.

Para tanto, o Índice de Capacidade Estatal para Implementação e Gestão da Proteção Básica do SUAS (ICE-SUAS), será composto pelos dados do Censo SUAS, realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Considerado o módulo específico para a Assistência Social existentes na MUNIC de 2009, serão utilizadas variáveis do Censo SUAS de 2009 na composição do ICE-SUAS. Assim, o ICE-SUAS será apresentado considerando os dados do Censo SUAS 2009 e da MUNIC 2009.

Para tanto, o presente capítulo será dividido em três partes, além desta breve introdução. Na primeira seção será discutida a diferença entre a mensuração da Capacidade Estatal e da efetividade/impacto de uma política, bem como a importância da avaliação do primeiro elemento. Na segunda parte, serão apresentadas as variáveis, tanto do Censo SUAS quanto da MUNIC, que compõem o ICE-SUAS. Além disso, o critério adotado pelo MDS para estabelecer diferentes portes aos municípios, no que diz respeito às necessidades do SUAS, também será apresentado. Já na terceira seção, será descrita a fórmula de construção do Índice proposto para a mensuração da Capacidade Estatal dos municípios de Minas Gerais para a implementação e gestão da Proteção Básica do SUAS. A análise descritiva do ICE-SUAS para o ano de 2009 será realizada no capítulo 6, com base na distribuição geográfica do índice no Estado de Minas Gerais. Nesse capítulo final será discutido, ainda, o teste da hipótese de que há existência de debilidade de Capacidade Estatal nos municípios mineiros para a implementação de políticas públicas, em geral e para a implementação do SUAS, especificamente, tendo a União apenas recentemente se dedicado à criação de incentivos capazes de apoiar a gestão local de políticas públicas, o que certamente impacta a qualidade da implementação local de programas e projetos. A hipótese considera que os incentivos são o fomento para aprimorar a Capacidade Estatal dos governos locais.

### 5.1 Indicadores de Impacto vs. Indicadores de Capacidade

Conforme já salientado no capítulo 2, Capacidade Estatal não é uma característica uniforme para todos os setores de um Estado. Kocher (2010) aponta duas características importantes que devem ser consideradas na criação de um indicador de capacidade: (1) capacidade não é uma pré-disposição para realizar qualquer tarefa de forma satisfatória; é um conceito com especificidade em cada setor que é analisado; (2) mesmo quando a capacidade é tratada em relação a um setor específico, é necessário identificar elementos que comprovem a capacidade para realização de tarefas naquele setor. Neste ponto, o autor destaca que é necessário atenção ao relacionar tais elementos e capacidade em determinado setor. Kocher (2010) aponta para a possibilidade de elaboração de uma teoria autoexplicativa, por exemplo: “afirmar que a revolta de 2006 no Afeganistão se deu pelo fato desse país não ter, naquele momento, capacidade [de prevenir revoltas]” (KOCHER, 2010: 139). Assim, usar indícios para comprovar a capacidade em determinado setor é diferente de usar indicadores de impacto nesse mesmo setor. Além disso, através de indicadores de impacto/performance não é possível a identificação de quais elementos específicos da instituição analisada levaram a tal resultado. Ou seja, indicadores de impacto apenas revelam que ocorreu algo de errado na implementação ou gestão de determinada política, mas não apontam os potenciais elementos que acarretaram os problemas.

Mizrahi (2003), em ensaio realizado para o *World Bank Institute*, advoga a favor do mesmo ponto discutido por Kocher (2010). Para o autor, “indicadores de impacto não substituem indicadores de capacidade. Mesmo sendo relacionados, impacto e capacidade não são sinônimos, e não distingui-los pode levar a conclusões errôneas” (MIZRAHI, 2003:V). Para o autor, a capacidade de um país, estado ou organização está no potencial para realizar funções, solucionar problemas e atingir objetivos, assim, ao

focar análises apenas em indicadores de impacto/performance perde-se informações relativas às condições nas quais tais objetivos foram alcançados ou não.

Ainda segundo Mizrahi, “sem instrumentos adequados para mensurar, monitorar e avaliar capacidades (...) é dificultada a compreensão de quais aspectos ou elementos falharam em projetos de desenvolvimento dessas capacidades, e, dificulta também, a identificação de sucessos parciais” (MIZRAHI, 2003:3). Assim, a elaboração de um indicador que busca explicitar a Capacidade Estatal para Implementação e Gestão da Proteção Básica do SUAS nos Municípios de Minas Gerais é de grande importância para o aprimoramento desse sistema no Estado.

No caso específico do SUAS, devido às características do sistema de proteção social e do público por ele atendido, é extremamente difícil mensurar o impacto dos programas sociais. Como mensurar o impacto de um programa como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif)? Segundo o MDS, o objeto de tal programa é “exercer um trabalho de caráter continuado que visa a fortalecer a função de proteção das famílias, prevenindo a ruptura de laços, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida” (MDS, 2011). Medir os impactos de tal ação é, no mínimo, extremamente complicado. Assim, um indicador que busque identificar melhores condições de implementação e gestão do SUAS, onde tal programa está inserido, se mostra útil para assegurar a sustentabilidade das ações desempenhadas.

Tendo em vista a discussão apresentada até aqui, busca-se, agora, identificar as variáveis presentes nos bancos de dados do Censo SUAS e MUNIC relacionadas à Capacidade Estatal para Implementação e Gestão da Proteção Básica do SUAS. Deve-se ter em mente que “para criar indicadores [de Capacidade] é essencial responder a duas questões: capacidade para que? E capacidade para quem?” (MIZRAHI, 2003:15). Busca-se, aqui, responder a primeira pergunta analisando a Capacidade Estatal para

Implementação e Gestão da Proteção Básica do SUAS; e a segunda realizando tal análise no que diz respeito aos municípios de Minas Gerais.

Os elementos considerados necessários para a implementação e gestão do SUAS são dados pela NOB/SUAS-2005, estabelecendo as necessidades de cada município com relação ao porte do mesmo. Os municípios são divididos em cinco portes, segundo a Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS): pequeno porte 1, com população até 20.000 habitantes; pequeno porte 2, com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; médio porte, com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; grande porte, com população entre 100.001 a 900.000; e metrópoles, com população superior a 900.000 habitantes. A NOB/SUAS 2005 estabelece o mínimo de um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) por município de pequeno porte 1 e o mínimo de 8 CRAS por metrópole. Contudo, o Índice de Capacidade Estatal para Implementação e Gestão da Proteção Básica do SUAS (ICE-SUAS) considerará as condições, sejam estruturais ou administrativas, de cada CRAS nos municípios de Minas Gerais para a atribuição da Capacidade Estatal do município.

## 5.2 Construção do ICE-SUAS

O Índice de Capacidade Estatal para Implementação e Gestão da Proteção Básica do SUAS (ICE-SUAS) será composto por duas Dimensões de Capacidade (DC), já apresentadas no capítulo 2, Capacidade Administrativa e Capacidade Política. Cada Dimensão será composta por três Eixos Temáticos (ET), sendo Capacidade Administrativa composta pelos eixos: de Recursos Humanos, Estrutura Física e Atividades e Funcionamento. Já Capacidade Política será composta pelos eixos: Legislação Municipal Específica, Recursos Financeiros e Redes de Políticas. A interlocução entre os conceitos apresentados para Capacidade Administrativa e Capacidade Política e as variáveis selecionadas para compor cada uma das dimensões

do índice será explicitada no decorrer da exposição sobre a elaboração de cada dimensão.

Os Eixos Temáticos da Capacidade Administrativa serão retirados da Resolução 05/2010 da Comissão Intergestores Tripartite da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e são compostos pelas seguintes variáveis, que se encontram no Censo SUAS 2009:

### QUADRO 1 – Relação de variáveis simples que compõem os Eixos Temáticos da Dimensão de Capacidade Administrativa

Período Anual 2009/2010

Período Anual 2009/2010	
RECURSOS HUMANOS	Pequeno Porte I: a) Possuir 2 técnicos de nível superior, sendo 1 assistente social. E possuir 1 técnico com, no mínimo, nível médio; b) Dentre os 2 técnicos de nível superior designar 1 (um) para função de coordenador (estatutário, comissionado, CLT ou contrato temporário). Ou possuir um terceiro técnico de nível superior com função exclusiva de coordenador (estatutário, comissionado, CLT ou contrato temporário).
	Pequeno Porte II: a) Possuir 2 técnicos de nível superior, sendo 1 assistente social. E possuir 1 técnico com, no mínimo, nível médio; b) Dentre os 2 técnicos de nível superior designar 1 (um) para função de coordenador (estatutário, comissionado, CLT ou contrato temporário). Ou possuir um terceiro técnico de nível superior com função exclusiva de coordenador (estatutário, comissionado, CLT ou contrato temporário).
	Portes Médios, Grande, Metrópole: a) Possuir 3 técnicos de nível superior, sendo 1 assistente social. E possuir 1 técnico com, no mínimo, nível médio; b) Dentre os 3 técnicos de nível superior designar 1 (um) para função de coordenador (estatutário, comissionado, CLT ou contrato temporário). Ou possuir um quarto técnico de nível superior com função exclusiva de coordenador (estatutário, comissionado, CLT ou contrato temporário).
ESTRUTURA FISICA	Possuir ao menos uma sala para menos de 15 pessoas*
	Possuir ao menos uma sala com capacidade entre 15 e 30 pessoas*
	Possuir ao menos uma sala para mais de 30 pessoas*
	Possuir banheiro
	Possuir recepção
	Possuir almojarifado*
	Possuir cozinha*
	Possuir espaço externo*
	Espaço Físico não Compartilhado com ONGs/Entidade*
	Espaço Físico não Compartilhado com Associação Comunitária*
ATIVIDADES E FUNCIONAMENTO	Funcionamento igual ou superior a 5 dias por semana
	Funcionamento igual ou superior a 8 horas por dia;
	Realizar acompanhamento de famílias;
	Realizar visitas domiciliares
	Acompanhamento prioritário das famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF
	Realizar oficinas/grupos de convivência com famílias
	Realizar busca ativa
	Orientação/acompanhamento para inserção de famílias no BPC
	Encaminhamento para inserção de famílias no CadÚnico

\* As variáveis em destaque não estão presente na Resolução 05/2010 da CIT. Contudo, tais variáveis foram incluídas como detalhamento de critérios mencionados na referida resolução. As variáveis *a*, *b* e *c* do eixo de infraestrutura têm como referência a norma a seguir, retirada da resolução 05/2010 da CIT: Possuir 2 Salas, sendo pelo menos uma com capacidade superior a 15 pessoas. As variáveis *f*, *g* e *h* do mesmo eixo foram incluídas pelo autor. Já as variáveis *d* e *e* foram tratadas como uma única variável de não compartilhamento do CRAS com outras entidades.

Recorda-se que Capacidade Administrativa é entendida, nesta pesquisa, como aspectos necessários ao aparato estatal para implementar os objetivos oficiais, que, no caso específico do SUAS, são os objetivos estabelecidos pelo Governo Federal, além de fatores organizacionais e procedimentais de Recursos Humanos. Assim, uma alta Capacidade Administrativa é resultante, dentre outros fatores, da qualidade da política de Recursos Humanos e, por isso, optou-se por estabelecer um eixo específico de Recursos Humanos dentro da dimensão de Capacidade Administrativa do ICE-SUAS.

Além do eixo de Recursos Humanos, a dimensão de Capacidade Administrativa conta com os eixos de Estrutura Física e Atividades e Funcionamento. Retornando, novamente, à definição de Capacidade Administrativa, Repetto (2003) afirma que Capacidade Administrativa deve contar com sistemas eficientes e efetivos para a provisão de serviços. Dessa forma, é essencial para uma satisfatória implementação do SUAS no âmbito municipal a existência não só de Recursos Humanos qualificados para a gestão da política, mas também de infraestrutura condizente com as necessidades de atendimento à população e a real possibilidade de acesso da população aos serviços ofertados, ou seja, o funcionamento adequado do aparelho local de Assistência Social. Assim, justifica-se utilizar os três eixos mencionados para mensurar a Capacidade Administrativa dos municípios para a implementação do SUAS.

No que diz respeito às variáveis específicas utilizadas, todas têm como referência a NOB/SUAS, documento que explicita formalmente qual deve ser o corpo técnico necessário para a gestão do SUAS, de acordo com o porte de cada município, bem como qual deve ser a qualidade infraestrutural para o atendimento da população e quais são as regras de funcionamento dos CRAS.

As variáveis simples que compõem os Eixos Temáticos da dimensão Capacidade Política serão retirados da MUNIC, a saber:

**QUADRO 2 – Relação de variáveis simples que compõem os Eixos Temáticos da Dimensão de Capacidade Política**

MUNIC 2009	
Legislação Municipal Específica	Caracterização do órgão gestor, existência de secretaria municipal exclusiva para Assistência Social.
	A Lei Orgânica do Município trata da Assistência Social, existência.
	Existência de plano municipal de Assistência Social.
	Existência de avaliação anual do plano municipal.
	Frequência do monitoramento do plano municipal, ao menos bienal.
	Existência do Conselho Municipal de Assistência Social.
Recursos Financeiros	Existência de Fundo Municipal de Assistência Social.
	Se o Fundo é uma unidade orçamentária.
	Existência de definição legal de percentual do orçamento.
	Recebimento de co-financiamento federal na função Assistência Social.
	Recebimento de co-financiamento estadual na função Assistência Social.
Redes de Políticas	Existência de legislação que trata de convênios específicos para Assistência Social.
	Recebimento de recursos de convênios para Assistência Social.
	Realização de convênio voltado para Assistência Social (com órgãos públicos, ONGs, Instituições Internacionais e/ou Outros).
	Existência de repasse por parte da prefeitura de recursos por meio de convênios.
	Existência de parcerias voltadas para Assistência Social, que não convênios (Termo de cooperação, documentos expedientes e outros).

Justifica-se a utilização de tais eixos o fato de a Capacidade Estatal não depender apenas da existência de organizações administrativas coerentes com os fins a que se presta o Estado e de quadros burocráticos experientes e bem motivados, como já apresentado no Capítulo 3 desta pesquisa. Assim, considerando-se a afirmação de Repetto (2003), de que é necessário para a Capacidade Estatal “a capacidade para problematizar as demandas dos grupos majoritários da população, tomando decisões que representem e expressem os interesses e ideologias dos mesmos, além da alocação de recursos que podem ser mobilizados na esfera pública.” (REPETTO, 2003:12), é de

extrema importância a mensuração da Capacidade Política para a implementação do SUAS.

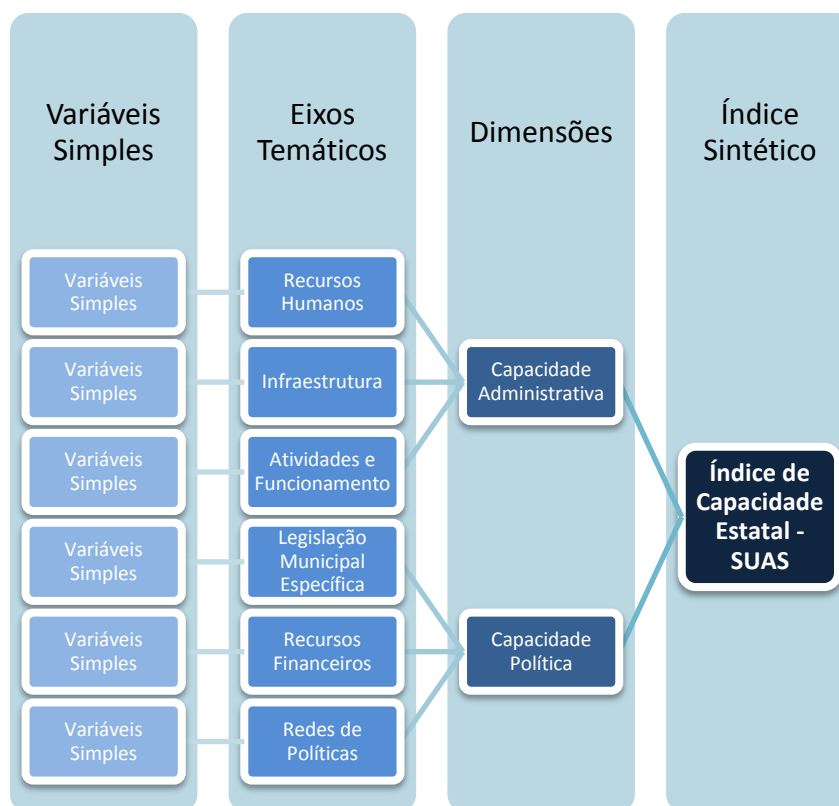
Percebe-se, portanto, que, além da qualidade da burocracia, a Capacidade Estatal necessita de apoio político e de legitimidade dos governantes. Segundo Guimarães (2005), “Capacidade Estatal depende da construção de alianças e de alcançar apoio político, que pode ser criado e modificado como o resultado de mudanças no interesse político e no relacionamento e negociações entre burocracia, políticos e grupos [de interesse]” (GUIMARÃES, 2005:50).

Assim, os eixos de Legislação Municipal Específica, Recursos Financeiros e Redes de Políticas são utilizados para mensurar a capacidade dos municípios mineiros, no que diz respeito ao SUAS, para: (1) tomar decisões que representem e expressem os interesses da população no que diz respeito à legislação municipal relacionada ao SUAS; (2) exercer capacidade de alocação de recursos específicos para a implementação e gestão da Proteção Básica da Assistência Social no município; (3) problematizar as demandas dos grupos da população interessados na política de Assistência Social e (4) construir alianças e alcançar apoio político para a viabilização do SUAS nos municípios.

As variáveis listadas acima são compreendidas nessa pesquisa como *proxy* da Capacidade Política dos municípios mineiros para a implementação e gestão da Proteção Básica da Assistência Social.

### 5.3 Especificação da Metodologia Utilizada

**FIGURA 1 – Diagrama de Composição do ICE-SUAS**



A figura 1 apresenta, através de um diagrama, como é composto o ICE-SUAS 2009. Ressalta-se, cada caixa que representa as variáveis simples é composta de mais de uma variável, ou seja, para a elaboração do Eixo Temático Recursos Humanos, por exemplo, são necessárias diversas variáveis simples. Assim, a composição destas variáveis formam os respectivos Eixos Temáticos. Por sua vez, cada Eixo Temático é considerado na composição da Dimensão de Capacidade da qual faz parte. Finalmente, é o relacionamento entre as Dimensões de Capacidade que compõe o índice sintético, Índice de Capacidade Estatal SUAS. Adiante será apresentada a construção matemática de cada Eixo Temático, Dimensão de Capacidade e do Índice de Capacidade Estatal SUAS.

É necessário destacar que se desejou evidenciar os níveis extremos de cada Dimensão de Capacidade, ou seja, presença ou não presença dos atributos de Capacidade Estatal estabelecidos anteriormente. Para tanto, todas as Variáveis Simples foram tratadas como variáveis *dummy*, ou seja, sendo atribuído o valor zero quando não houvesse presença do elemento em questão e o valor 1 caso contrário.

As Variáveis Simples serão denotadas como  $V_{1,m,j,k}$ ,  $V_{2,m,j,k}$ , ...,  $V_{n,m,j,k}$ ,  $V = 0, 1$ , onde  $m$  são os municípios do Estado de Minas Gerais e  $n$  o total de variáveis que compõe o Índice Sintético ICE-SUAS<sub>m</sub>. Denota-se, ainda, as Dimensões de Capacidade (*DC*) como *CA* para Capacidade Administrativa e a dimensão Capacidade Política por *CP*; os Eixos Temáticos (*ET*) da dimensão *CA* como *RH*, *IE* e *AF*; e cada Eixo Temático da dimensão *CP* como *LE*, *RF* e *RP*.

Define-se  $ET_{m,j,k} = \sum_{p=1}^{s_k} V_{p,m,j,k}$ , ou seja, a soma das Variáveis Simples citadas acima e retiradas do Censo SUAS ou da MUNIC, sendo  $j$  e  $k$ , respectivamente, os identificadores das Dimensões de Capacidade e dos Eixos Temáticos e  $s_k$  o número de Variáveis Simples que compõem cada *ET*.

A notação  $ET_{m,j,k}^* = \left( \frac{ET_{m,j,k} - l_{m,j,k}}{L_{m,j,k} - l_{m,j,k}} \right)$  permite que tal variável obedeça a uma escala que varie entre zero e um, sendo  $l_{m,j,k}$  o limite inferior que  $ET_{m,j,k}$  pode assumir, arbitrado na definição deste, e  $L_{m,j,k}$ , o limite superior de  $ET_{m,j,k}$ . Assim, define-se  $ET_{m,j,k}^*$  como os Eixos Temáticos das Dimensões de Capacidade – Capacidade Administrativa e Capacidade Política.

Define-se, agora, a Dimensão de Capacidade, seja Capacidade Administrativa ou Capacidade Política, pela fórmula a seguir:

$$DC_j = \frac{1}{\sum_{k=1}^3 \alpha_k} \sum_{k=1}^3 \alpha_k (ET_{m,j,k}^*) \quad j = 1, 2 \quad (1)$$

Onde,  $\alpha_k$  é a ponderação do Eixo Temático  $k$  em cada Dimensão de Capacidade  $j$ , para cada município  $m$ .

Uma vez construídas as Dimensões de Capacidade, deve-se calcular o índice sintético. Tal índice é a média ponderada das Capacidades Administrativa e Política.

Assim, denota-se o Índice de Capacidade Estatal SUAS (ICE-SUAS) como:

$$\text{ICE-SUAS}_m = \frac{1}{\sum_{j=1}^2 \beta_j} \sum_{j=1}^2 \beta_j \left( \frac{1}{\sum_{k=1}^3 \alpha_k} \sum_{k=1}^3 \alpha_k (ET_{m,j,k}^*) \right) \quad (2)$$

Onde,  $\beta_j$  é a ponderação da Dimensão  $j$  para a composição do  $\text{ICE-SUAS}_m$ , em cada município  $m$ .

Em outras palavras, uma informação de interesse existente na MUNIC e no Censo SUAS pode ser tratada como Variável Simples, com algumas possibilidades de valores e interpretações distintas, de acordo com os objetivos de uso. Os Eixos Temáticos serão a proporção das Variáveis Simples determinantes da Capacidade Estatal relativa a cada eixo em questão; as Dimensões de Capacidade serão a média ponderada dos Eixos Temáticos que as compõem. Assim, o índice sintético,  $\text{ICE-SUAS}_m$ , será a média ponderada das duas Dimensões de Capacidade consideradas, Capacidade Administrativa e Capacidade Política.

Assim, a expressão (2) pôde ser reduzida a:

$$\text{ICE-SUAS}_m = \left( \frac{\beta_1 CA + \beta_2 CP}{\beta_1 + \beta_2} \right) \quad (3)$$

Onde  $\beta_1$  e  $\beta_2$  são os pesos de cada Dimensão de Capacidade na composição do ICE-SUAS.

É importante destacar as diferenças entre o Índice de Capacidade Estatal para Implementação e Gestão da Proteção Básica do SUAS (ICE-SUAS) e o Indicador de Desenvolvimento dos CRAS (ID-CRAS). O ID-CRAS foi desenvolvido e é calculado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com o intuito de monitorar o desenvolvimento e a implementação dos CRAS. Tal indicador é calculado a partir das informações contidas no Censo SUAS e tem como referência quatro dimensões: atividades realizadas, estrutura física, recursos humanos e funcionamento. Na dimensão atividades realizadas avalia-se as atividades associados ao PAIF (Programa de Atenção Integral à Família), considerando a existência ou não de ações desse programa; na dimensão de estrutura física é analisado o espaço físico do CRAS buscando avaliar a existência de condição que garanta a execução do trabalho social com famílias relacionado ao PAIF; já na dimensão de recursos humanos são avaliados os parâmetros estabelecidos pela Norma operacional básica de recursos humanos do SUAS (NOB-SUAS/RH); e, finalmente, o funcionamento é mensurado considerando-se o padrão esperado para um equipamento público, ou seja, 5 dias na semana e 8 horas por dia<sup>16</sup>.

Depois de realizada coleta dos dados pelo Censo SUAS, cada dimensão é testada e o ID-CRAS é calculado tendo como referência o atendimento aos critérios estabelecidos pelas normas vigentes (NOB-SUAS, NOB-SUAS/RH, Plano Decenal da Assistência Social, normativo específico de orientações técnicas para o CRAS, entre outras). O resultado é dado em quatro estágios, a saber: insuficiente, quando o CRAS não possui os critérios mínimos para a prestação dos serviços com qualidade; regular, quando possui os critérios mínimos para a prestação dos serviços com qualidade; suficiente caso o CRAS possua os critérios desejáveis para a prestação dos serviços com

---

<sup>16</sup> Para detalhamento das metas em cada dimensão ver [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/moodle/file.php/1/Acervo/Apresentacoes\\_Eventos/XIICongemas\\_Oficina5/Ap\\_GluciaMacedo.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/moodle/file.php/1/Acervo/Apresentacoes_Eventos/XIICongemas_Oficina5/Ap_GluciaMacedo.pdf)

qualidade; e superior para os CRAS que possuem critérios complementares aos desejáveis para a prestação dos serviços com qualidade. A escala é dada tendo como referência a quantidade de itens alcançados em cada dimensão, por exemplo: um CRAS que possui alguns itens relacionados à infraestrutura física, mas não todos, é apontado como insuficiente na dimensão de infraestrutura; esse mesmo CRAS, atendendo a todos os critérios de recursos humanos é qualificado como suficiente nessa dimensão. O indicador sintético ID-CRAS é dado pelo número de dimensões classificadas como insuficiente, regular, suficiente e superior, podendo variar de 1 a 10 estágios. Assim, o ID-CRAS é dado pelos seguintes estágios: 1 quando o CRAS tem quatro classificadas como insuficiente; 2 quando três das quatro dimensões estão no estágio insuficiente; 3 nos casos em que duas das quatro dimensões são insuficientes; 4 ao ter uma das quatro dimensões classificada como insuficiente; 5 para os CRAS com todas as dimensões avaliadas como regular; 6 quando três dimensões são avaliadas como regular e uma suficiente ou superior; 7 ao ter duas dimensões regular e duas suficiente ou superior; 8 para uma dimensão regular e três suficiente ou superior; 9 quando todas as dimensões são no mínimo suficiente, exclusive as quatro dimensões superior; e 10 ao ter as quatro dimensões qualificadas como superior.

Dessa forma, é possível ao MDS acompanhar a implementação dos CRAS pelos estados e municípios. Contudo, não é possível destacar possíveis entraves na implementação e na gestão dos CRAS avaliados. Ou seja, é possível perceber se um CRAS tem nível desejável no momento em que foi implementado e se este mesmo CRAS consegue alcançar outro patamar no decorrer do tempo. No entanto, não é possível destacar qual dimensão é responsável por possíveis entraves ou quais são os problemas encontrados. Além disso, ao se avaliar apenas um banco de dados perde-se a possibilidade de avaliar a consistência das informações através do cruzamento de variáveis correlacionadas em outros bancos de dados.

Assim, o ICE-SUAS se mostra um índice sintético capaz de fornecer as informações contidas no ID-CRAS e apresentar uma dimensão que este último não fornece. Os critérios estabelecidos pelas normas para a composição do ID-CRAS são, também, considerados na elaboração do ICE-SUAS na dimensão de Capacidade Administrativa. Além disso, ao acrescer-se à análise a dimensão de Capacidade Política é possível indicar plausíveis entraves para o alcance das metas estabelecidas para o desenvolvimento administrativo dos CRAS. Dessa maneira, o ICE-SUAS se mostra um indicador mais completo e que pode ser apropriado pelo Governo Estadual para uso gerencial, visando direcionar as ações para a melhoria da implementação e gestão da proteção básica do SUAS no Estado de Minas Gerais.

Os resultados encontrados ao analisar os dados do Censo SUAS 2009 e da MUNIC 2009, bem como a aplicação da metodologia aqui desenvolvida será objeto de análise no capítulo seguinte.

## 6. ANÁLISE DO ICE-SUAS 2009 E A CONTRIBUIÇÃO PARA A DISCUSSÃO SOBRE O FEDERALISMO BRASILEIRO

O presente capítulo consiste na análise dos resultados encontrados quando aplicado o Índice de Capacidade Estatal (ICE-SUAS) para o ano de 2009 em Minas Gerais. Para tanto, serão apresentadas as estatísticas descritivas gerais, bem como a distribuição geográfica, no Estado de Minas Gerais, de cada Dimensão de Capacidade (Capacidade Política e Capacidade Administrativa), e, também, os dados e os mapas relativos ao índice sintético ICE-SUAS 2009. Além disso, serão discutidas as possíveis contribuições que a utilização de um indicador como o ICE-SUAS pode trazer à discussão sobre as relações entre os entes federados no atual modelo de federalismo brasileiro.

É importante lembrar que cada Dimensão de Capacidade é composta por três eixos temáticos. Tais eixos também serão considerados no momento da análise dos resultados, contudo, não serão plotados em mapas descritivos. Serão analisados, apenas, os dados estatísticos descritivos e os resultados gerais desses eixos.

Assim, este o capítulo é estruturado em quatro seções. A primeira apresentará os dados relativos à Dimensão de Capacidade Política, partindo da discussão dos três eixos temáticos que a compõe. Na segunda parte, serão descritos os dados referentes à Dimensão de Capacidade Administrativa, da mesma maneira feita para a dimensão de Capacidade Política. E, na terceira seção, serão analisados os resultados encontrados para o ICE-SUAS 2009. Como conclusão, na quarta parte, serão discutidas as possibilidades de uso do índice sintético ICE-SUAS para a análise das relações entre os entes federados no Brasil. Além disso, buscar-se-á delinear os parâmetros a serem considerados para a replicação do índice para diferentes anos e as particularidades de cada Eixo Temático, Dimensão de Capacidade e do próprio Índice Sintético para a realização de tal tarefa.

### 6.1 Dimensão de Capacidade - Capacidade Política

Como visto no capítulo 2, a Capacidade Política é um dos principais fatores que influenciam a Capacidade Estatal, seja de um país, estado ou município. No caso específico da implementação e gestão da Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) três elementos podem ser usados como *proxy* de Capacidade Política, como justificado no capítulo 5, sendo estabelecidos assim três eixos: (1) Legislação Municipal Específica voltada para Assistência Social; (2) Recursos Financeiros disponíveis para a Assistência Social; e (3) as Redes de Políticas criadas em torno da mesma temática.

No caso do primeiro eixo, entende-se que a criação de leis específicas voltadas para a Assistência Social em determinado município demonstra maior grau de interesse da elite política local para o desenvolvimento desse setor. Dessa forma, um aparato político melhor estabelecido, por meios legais, possibilita uma maior capacidade do município em implementar e gerir o SUAS.

A TABELA 1 apresenta, na primeira coluna, as estatísticas descritivas do eixo de Legislação Municipal Específica voltada para Assistência Social para os municípios do Estado Minas Gerais no ano de 2009. Entre os 853 municípios do Estado, a menor pontuação encontrada é de Tapiaraí, situado na região de planejamento Centro-oeste de Minas, com 0,17 pontos em uma escala que chega até 1,0 pontos. Por outro lado, temos 228 municípios alcançando o máximo encontrado nesse eixo, 0,83 pontos. Tal distribuição mostra uma distribuição favorável do eixo de Legislação Municipal Específica entre os municípios mineiros.

Para confirmar tal conclusão é indicada a análise dos quartis. Assim, analisando a divisão dos quartis desse eixo, tem-se que 25% dos municípios com maior *score* apresentam pontuação igual ou superior a 0,83 pontos. Ou seja, devido ao *score* máximo do eixo ser 0,83, todos os municípios no quartil superior apresentam tal valor.

Já no quartil inferior, ou seja, os 25% com menor pontuação, tem-se o valor de 0,50 pontos.

**TABELA 1 - Capacidade Política<sup>17</sup>  
Eixos e Dimensão de Capacidade**

	<b>Eixo Legislação Municipal Específica</b>	<b>Eixo Recursos Financeiros</b>	<b>Eixo Redes de Políticas</b>	<b>Dimensão Capacidade Política</b>
<b>Total de Municípios</b>	853	853	853	853
<b>Municípios sem informação</b>	0	0	0	0
<b>Média</b>	0,65	0,58	0,26	0,49
<b>Mediana</b>	0,67	0,60	0,29	0,50
<b>Moda</b>	0,67	0,60	0,00	0,42
<b>Desvio Padrão</b>	0,14	0,18	0,23	0,13
<b>Amplitude</b>	0,67	1,00	1,00	0,79
<b>Mínimo</b>	0,17	0,00	0,00	0,06
<b>Máximo</b>	0,83	1,00	1,00	0,85
<b>0,25</b>	0,50	0,40	0,00	0,40
<b>Quartis 0,50</b>	0,67	0,60	0,28	0,50
<b>0,75</b>	0,83	0,60	0,43	0,58

fonte: IBGE/MUNIC 2009 - Elaboração própria do autor.

É importante destacar, tanto a amplitude quanto o desvio padrão<sup>18</sup> do Eixo de Legislação Específica são os menores valores encontrados dentre os eixos que compõem a dimensão de Capacidade Política. Essa situação corrobora a afirmação anterior, mostrando que existe uma maior concentração dos valores nesse eixo. Sendo que tal concentração ocorre nos valores mais altos, pode-se afirmar que o eixo de Legislação Municipal Específica contribui positivamente na composição da Dimensão de Capacidade Política.

Assim, pode-se dizer que a estratégia adotada pelo Governo Federal para estimular e conquistar a cooperação dos municípios, no que diz respeito à legislação voltada para a Assistência Social, foi bem sucedida. A estratégia utilizada será analisada

<sup>17</sup> Para o detalhamento da composição dos Eixos Temáticos, voltar ao Quadro 2 do capítulo anterior.

<sup>18</sup> A amplitude e o desvio padrão são medidas de dispersão estatística dos valores encontrados.

considerando-se toda a dimensão de Capacidade Política, pois há elementos de interesse também nos dois outros eixos.

Passando, agora, a analisar o Eixo de Recursos Financeiros, percebe-se que a amplitude desse eixo é de exatamente 1,0 pontos. Isso indica que há municípios tanto com 0,0 pontos quanto municípios com 1,0 pontos. Dentre os 11 municípios que apresentam *score* 0,0, 5 se encontram na região da Zona da Mata. Além disso, uma amplitude maior neste eixo indica maior dispersão dos valores encontrados entre os municípios. Assim, apenas 23 municípios apresentam *score* máximo de 1,0 pontos. Uma análise dos quartis mostra que metade dos municípios obtiveram *score* maior que 0,60 pontos. Outro ponto interessante é a composição da média, moda e mediana, tanto do Eixo de Legislação Específica quanto de Recursos Financeiros. A proximidade desses valores indica uma distribuição normal dos *scores* dos municípios.

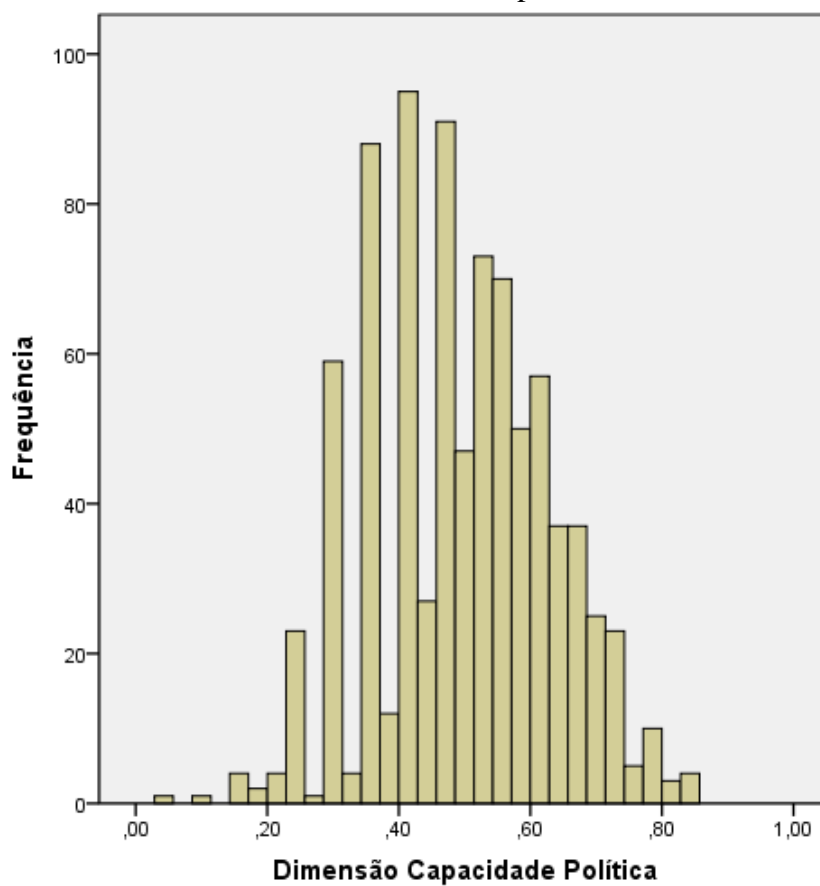
Assim como ocorre no eixo Legislação Municipal Específica, o eixo Recursos Financeiros mostra o sucesso na cooperação dos municípios visando à implementação da política de Assistência Social. Ambos os eixos fazem uso da mesma estrutura de incentivos por parte do Governo Federal para promover a cooperação dos municípios, a saber, a obrigatoriedade da habilitação, obedecendo a regras específicas, para o recebimento dos recursos voltados para a implementação do SUAS.

Finalmente, o terceiro eixo componente da Dimensão de Capacidade Política é o eixo das Redes de Políticas. Assim como no eixo anterior, os *scores* encontrados para os municípios do Estado de Minas Gerais apresentam maior dispersão, devido à amplitude do eixo ser igual a 1,0 pontos. Ainda assim, o eixo apresenta concentração dos valores encontrados na porção inferior dos valores possíveis. Ao analisar a moda, ou seja, o valor mais frequente no eixo em questão, encontra-se o valor de 0,0 pontos. Dessa forma, o Eixo de Redes de Política contribui, significativamente para menores valores de Capacidade Política. Destarte, seria interessante para o Governo Federal e o Governo

do Estado incentivar o desenvolvimento das redes de parcerias estabelecidas entre os municípios e outras entidades da Assistência Social. Contudo, não há na legislação do SUAS o mesmo tipo de incentivo para a cooperação com outros atores da rede de Assistência Social, como, por exemplo, ONGs, Instituições Internacionais ou convênios com entidades privadas, como há incentivos para o criação de legislação específica e regulamentação dos recursos recebidos por parte do Governo Federal ou Estadual.

Feita análise dos eixos que compõem a Dimensão de Capacidade Política, passa-se a discutir os resultados encontrados para essa dimensão como um todo. O município com menor *score* na dimensão aqui analisada é Tapiraí, que apresentou valores de 0,17 pontos no eixo de Legislação Específica, 0,0 pontos no eixo Recursos Financeiros e 0,0 pontos no eixo Redes de Parceiros. A composição dos *scores* mencionados coloca Tapiraí com 0,06 pontos na Dimensão de Capacidade Política. Já Além Paraíba e Jaíba apresentaram valores iguais, 0,85 pontos nessa dimensão, o máximo encontrado dentre os municípios de Minas Gerais. De maneira geral, é possível constatar uma considerável dispersão dos valores de Capacidade Política. O gráfico 1, apresentado abaixo, mostra a distribuição dos valores encontrados para a dimensão discutida até aqui.

**GRÁFICO 1 - Histograma: Capacidade Política**  
Eixos e Dimensão de Capacidade



fonte: IBGE/MUNIC 2009 - Elaboração própria do autor.

É interessante notar a aproximação de uma curva normal no resultado encontrado para a Dimensão de Capacidade Política. É possível ver, por meio do gráfico anterior, a concentração de valores entre 0,40 e 0,60 pontos. Além disso, os quartis apresentados na tabela 1 mostram que a metade dos municípios têm *score* de até 0,50 pontos. E, sendo que a amplitude dos valores encontrados é de 0,79 pontos, é perceptível que a dispersão dos *scores* é significativa.

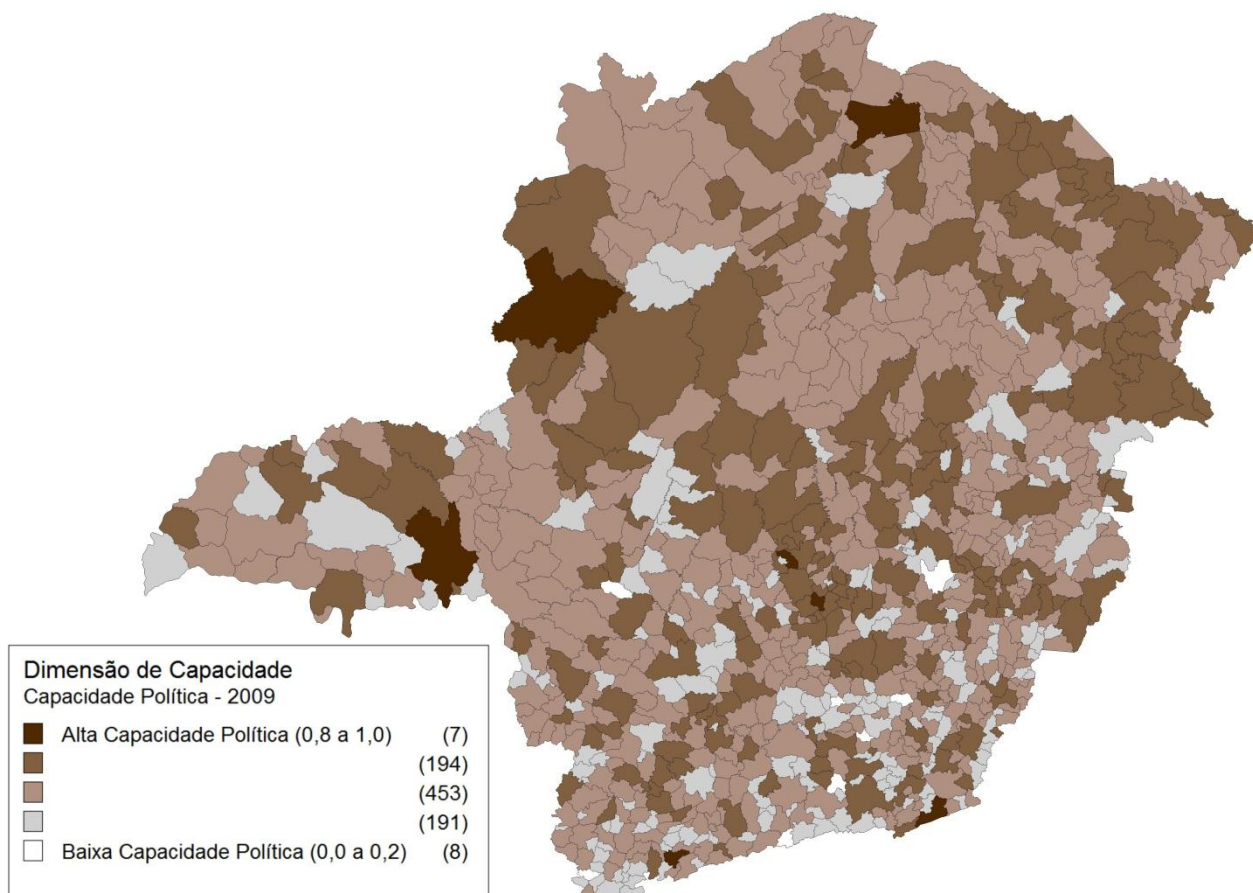
Ou seja, quando consideramos a dimensão de Capacidade Política como um todo, percebe-se que houve empenho por parte da maioria dos municípios mineiros para se habilitarem junto ao Governo Federal para o recebimento dos recursos destinados ao SUAS. Como pode ser percebido na LOAS/1993, o Governo Federal criou um instrumento que força a cooperação dos municípios, pelo menos no que diz respeito à criação de legislação específica:

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; III - Plano de Assistência Social. (LOAS/1993)

Ao condicionar os repasses à existência das instituições mencionadas na LOAS, o Governo Federal cria um instrumento de *enforcement*, que obriga os municípios, ao menos formalmente, a estabelecer os três itens mencionados. Contudo, devido à dificuldade de mensuração da “efetiva instituição e funcionamento”, como está prescrito na lei, não é possível assegurar que cada uma das instâncias mencionadas esteja de acordo com esta norma.

Contudo, para os fins dessa pesquisa, não basta uma análise dos *scores*, é necessária a compreensão de como tais valores se distribuem no Estado de Minas Gerais. Tal distribuição pode servir de guia para ações do Governo Estadual visando o desenvolvimento da Capacidade Política e, conseqüentemente, o desenvolvimento da Capacidade Estatal para implementação e gestão da Proteção Básica do SUAS em Minas Gerais. Para tanto, foram estabelecidas cinco faixas para as Dimensões de Capacidade e para o índice sintético, Índice de Capacidade Estatal (ICE-SUAS 2009), a saber: a primeira variando entre 0,0 pontos e 0,20 pontos; a segunda de 0,20 a 0,40 pontos; a terceira 0,40 a 0,60 pontos; a quarta entre 0,60 e 0,80 pontos; e a mais alta entre 0,80 e 1,0 pontos.

### MAPA 1 – Distribuição Geográfica: Dimensão de Capacidade Capacidade Política



fonte: IBGE/MUNIC 2009 - Elaboração própria do autor.

Nota-se, no mapa 1, uma concentração de municípios com *score* variando entre 0,2 e 0,4 pontos nas regiões ao sul do Estado e no Triângulo Mineiro. Contudo, não é possível identificar concentração espacial de municípios que compõem as duas categorias com valores mais altos. Assim, por meio da análise dos três eixos realizada até aqui, juntamente com os resultados encontrados para a Dimensão de Capacidade Política, é possível afirmar que, para alavancar a Capacidade Política para gestão e implementação da Proteção Básica do SUAS nos municípios de Minas Gerais, o Governo deveria atuar nos municípios ao sul do Estado e no Triângulo, focando no incentivo à ampliação de parceiras voltadas para a Assistência Social, possibilitando melhoria nos resultados encontrados para o Eixo de Redes de Políticas e, conseqüentemente, o desenvolvimento da Capacidade Política local.

## 6.2 Dimensão de Capacidade - Capacidade Administrativa

Passa-se agora à análise dos resultados encontrados para Dimensão de Capacidade Administrativa. Novamente, os três eixos que compõem tal dimensão são apresentados na tabela 2, abaixo. É importante destacar, diferente do que ocorre com a dimensão Capacidade Política, apenas 646 municípios apresentam informações referentes aos eixos que fazem parte da Capacidade Administrativa. Os 207 municípios sem informação não apresentavam, em 2009, Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) por isso receberam 0,0 pontos em todos os três Eixos Temáticos. Assim, para fins de análise quantitativa, os valores máximo e mínimo apresentados da tabela 2 consideram apenas os municípios com informações, ou seja, com pelo menos um equipamento da Assistência Social (CRAS). É importante destacar, no entanto, que a não existência de CRAS em 207 municípios sugere que há alguma falha no sistema de incentivos criado pelo Governo Federal para a implementação do SUAS. Tal falha será analisada ao final da descrição da dimensão Capacidade Administrativa.

Por meio de uma análise geral, os três Eixos Temáticos e, conseqüentemente, a Dimensão de Capacidade Política apresentam resultados melhores, quando considerados apenas os municípios com informações disponíveis, do que os encontrados na Dimensão de Capacidade Política.

Destacando-se dentre todos os seis eixos, tanto da Dimensão de Capacidade Administrativa quanto de Capacidade Política, o eixo de Recursos Humanos é o que apresenta melhores resultados. Mesmo com o município de Fronteira dos Vales, situado no Jequitinhonha, obtendo um *score* de 0,0 pontos, tem-se que 75% dos municípios mineiros apresentam valor igual ou superior a 0,80 pontos neste Eixo Temático. Tal situação indica que, quando implementado um CRAS em algum município mineiro, considerando os parâmetros propostos pela resolução 05/2010 da CIT para o biênio 2009/2010, grande parte dos municípios de Minas Gerais atende todos os critérios,

relativo a recursos humanos, estabelecidos para os CRAS, respeitando o porte de cada município. Outro indício de que tal eixo se encontra em patamar superior é o valor mais frequente entre os municípios, 1,0 pontos. Portanto, é possível afirmar que esse Eixo Temático contribui fortemente para o aumento da Capacidade Administrativa dos municípios de Minas Gerais.

**TABELA 2 - Capacidade Administrativa  
Eixos e Dimensão de Capacidade**

	<b>Eixo Recursos Humanos</b>	<b>Eixo Infraestrutura</b>	<b>Eixo Atividades e Funcionamento</b>	<b>Dimensão Capacidade Administrativa</b>
<b>Total de Municípios</b>	646	646	646	853
<b>Municípios sem informação</b>	207	207	207	0
<b>Média</b>	0,83	0,47	0,75	0,52
<b>Mediana</b>	0,80	0,50	0,73	0,66
<b>Moda</b>	1,00	0,50	0,91	0,00
<b>Desvio Padrão</b>	0,19	0,10	0,13	0,30
<b>Amplitude</b>	1,00	0,60	0,71	0,87
<b>Mínimo</b>	0,00	0,20	0,29	0,00
<b>Máximo</b>	1,00	0,80	1,00	0,87
<b>0,25</b>	0,80	0,40	0,64	0,45
<b>Quartis 0,50</b>	0,80	0,50	0,73	0,66
<b>0,75</b>	1,00	0,50	0,91	0,74

fonte: MDS/Censo SUAS 2009 - Elaboração própria do autor.

Passando agora ao segundo Eixo Temático, Infraestrutura, é possível destacar que tal eixo é o que apresenta patamares mais baixos dentre os componentes da Dimensão Capacidade Administrativa. É notável a menor amplitude (0,60) da distribuição dos *scores* para o Eixo de Infraestrutura entre os que compõem a Dimensão de Capacidade em questão. Contudo, também é menor a mediana e a moda desse eixo. Assim, apesar de menor dispersão dos dados, esses se concentram na porção inferior da escala. Além disso, mais de 75% dos municípios mineiros têm *score* menor ou igual a 0,50 pontos neste eixo, conclusão possível após a análise dos quartis. Ao contrário do que ocorre no Eixo Temático anterior, os CRAS de Minas Gerais não apresentam, em

geral, todas as condições de infraestrutura definidas neste trabalho como básicas para o atendimento no equipamento. Podem ser destacados como problemas: a falta de espaço externo para atividades, devido a aproximadamente 70% dos CRAS não apresentarem tal espaço; a falta de cozinha nos equipamentos, sendo que por volta de 90% dos CRAS não apresentam este item; e a falta de recepção, considerando-se que 97% não têm tal quesito.

O terceiro Eixo Temático, Atividades e Funcionamento, apresenta resultado significativamente melhor do que o Eixo de Infraestrutura. Com uma amplitude consideravelmente grande, 0,71 pontos, esse eixo apresenta maior dispersão dos dados do que a encontrada no Eixo de Infraestrutura. Apesar de não se encontrar no mesmo patamar de desenvolvimento do Eixo de Recursos Humanos, as condições de funcionamento e a atividades desenvolvidas nos CRAS mineiros podem ser avaliadas como satisfatórias. Considerando-se que apenas 25% dos municípios do Estado têm *score* menor ou igual a 0,64 pontos, o investimento necessário para melhoria deste quesito de Capacidade Administrativa é moderado.

Não considerados os baixos resultados encontrados nos municípios que não continham CRAS em 2009, a Dimensão de Capacidade Administrativa apresenta resultado melhor do que a Dimensão de Capacidade Política. Isso significa que há condições iniciais satisfatórias de trabalho nos CRAS, considerando os três Eixos Temáticos que compõem a Dimensão de Capacidade Administrativa. Ou seja, uma vez estabelecida a política de Assistência Social nos municípios, existe uma tendência de boa estruturação para a implementação do SUAS.

Se considerarmos que, após a implementação dos CRAS nos municípios, as condições de atuação destes equipamentos são oferecidas satisfatoriamente, levanta-se a hipótese de que é necessária maior vontade política para implementação dos CRAS nos 207 municípios que ainda não tinham o equipamento em 2009. Ou seja, é necessária

uma maior Capacidade Política para a implementação do SUAS nesses municípios, evidenciando que não há, ou são falhos, os incentivos disponibilizados por parte do Governo Federal para a adesão completa dos municípios de Minas Gerais ao Sistema Único de Assistência Social. Outra evidência de que existe falha no sistema de incentivos para a adesão efetiva ao SUAS pode ser vista quando analisadas as duas dimensões, Política e Administrativa, de forma conjunta.

A dimensão de Capacidade Política apresenta todos os municípios com algum valor de *score*, ou seja, há Capacidade Política, mesmo que mínima, em todos os municípios mineiros. Por outro lado, nos 207 municípios onde não há CRAS, pode-se afirmar que essa Capacidade Política não se transformou em Capacidade Administrativa. A hipótese que aqui se sustenta é de que os incentivos promovidos pelo Governo Federal foram mais eficazes para fomentar a criação de leis formais para a implementação do SUAS, mas falharam ao transformar essa mesma legislação em uma política pública real, ou seja, os incentivos não cumprem todos os objetivos que se preparam, por não darem conta de estimular a gestão eficiente do SUAS em todos os municípios.

Não será possível, neste momento, testar exaustivamente a hipótese levantada, porém é possível testar se existe tendência para corroboração ou abandono da mesma. A tabela 3 apresenta o teste de correlação de Pearson entre a Dimensão Capacidade Política e a Capacidade Administrativa.

**TABELA 3 - Correlação de Pearson entre Capacidade Política e Capacidade Administrativa**

		Capacidade Política	Capacidade Administrativa
<b>Capacidade Política</b>	Coeficiente de Correlação	1,000	0,455
	Sig. (2-tailed)	.	0,000
	N	853	853
<b>Capacidade Administrativa</b>	Coeficiente de Correlação	0,455	1,000
	Sig. (2-tailed)	0,000	.
	N	853	853

fonte: IBGE/MUNIC 2009 e MDS/Censo SUAS 2009 - Elaboração própria do autor.

Após análise do teste de significância (Sig. [2-tailed]), é possível afirmar que existe correlação entre as duas dimensões<sup>19</sup>. Além disso, é possível afirmar que tal correlação é positiva, ou seja, o aumento em uma dimensão poderá acarretar aumento na outra<sup>20</sup>. Não é possível, contudo, afirmar, apenas com esse teste, a existência de uma relação de dependência entre as dimensões. Ainda assim, devido aos resultados encontrados na análise da dimensão de Capacidade Política, pode-se afirmar que existe uma tendência de melhoria da Capacidade Administrativa ao aumentar-se a Capacidade Política.

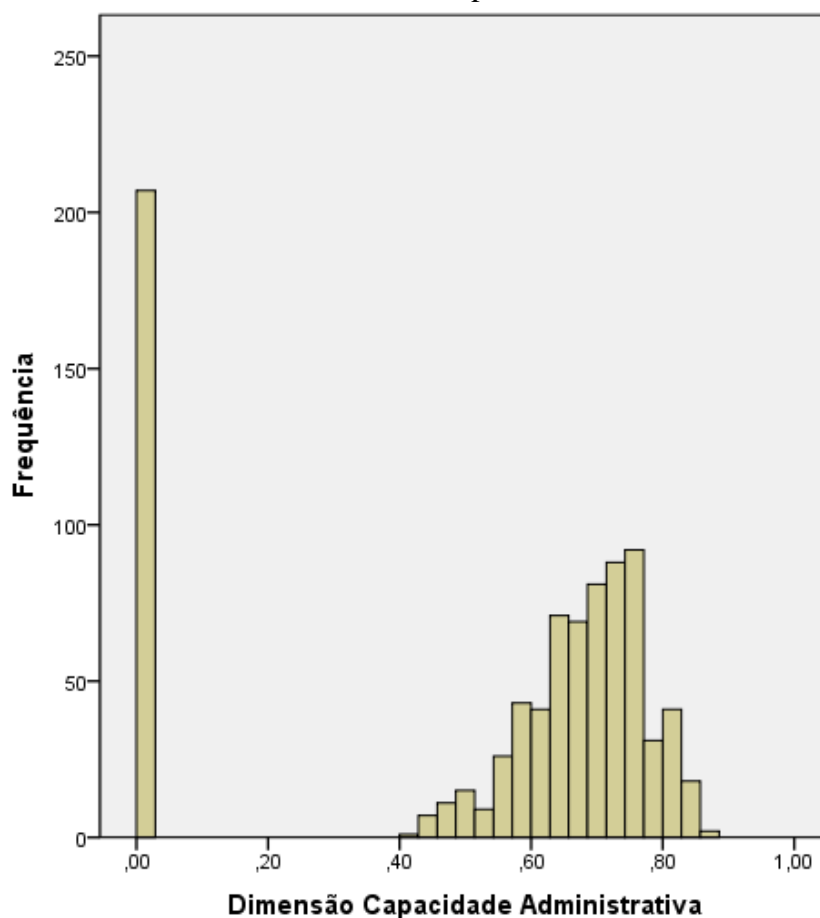
A análise do histograma a seguir possibilita melhor visualização da concentração dos *scores* dos municípios de Minas Gerais na Dimensão de Capacidade Administrativa.

---

<sup>19</sup> Para se assumir significância estatística na correlação entre as variáveis é considerado resultado menor ou igual a 0,01.

<sup>20</sup> O Coeficiente de correlação entre as variáveis indica o sentido do relacionamento. O valor de 0,384 indica correlação positiva.

**GRÁFICO 2 – Histograma: Capacidade Administrativa**  
Dimensão de Capacidade

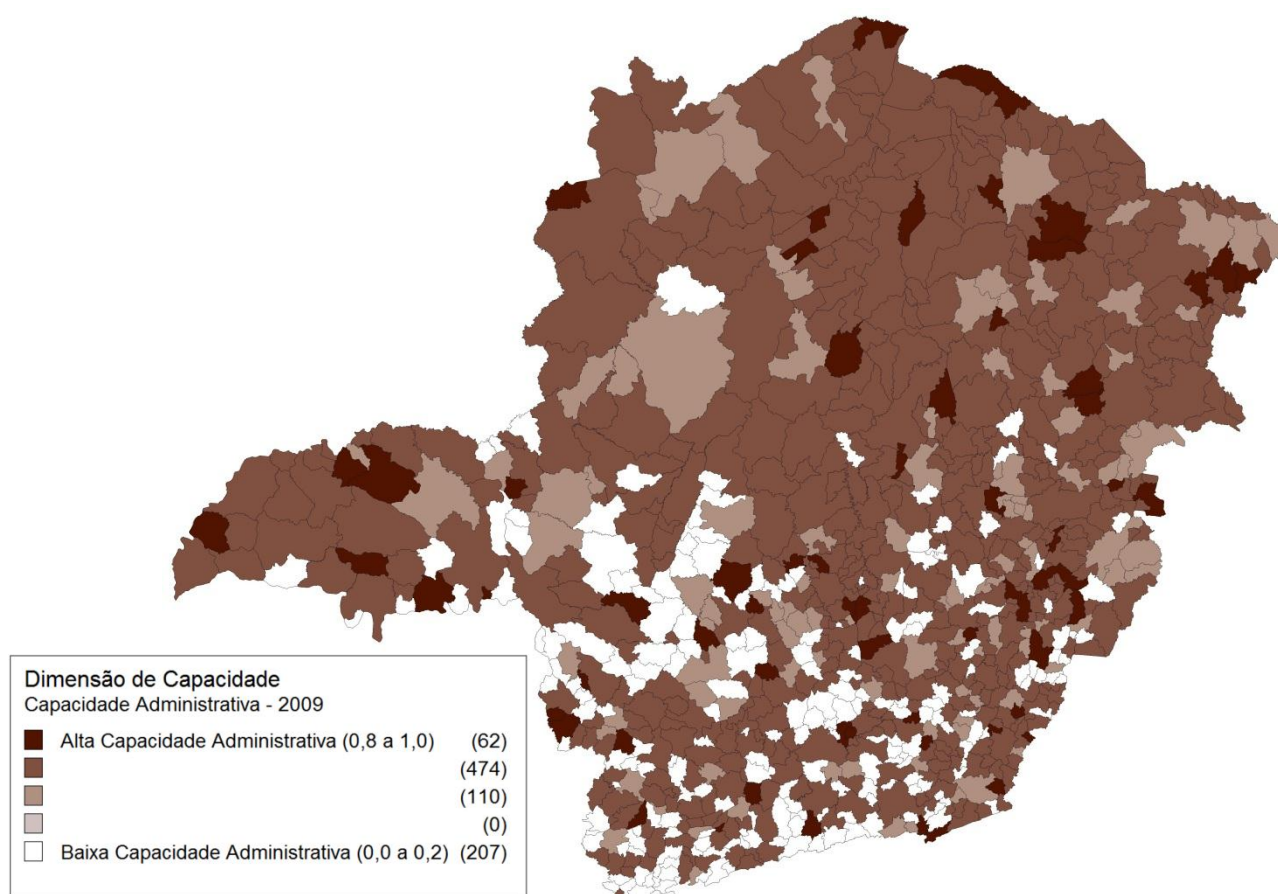


fonte: MDS/Censo SUAS 2009 - Elaboração própria do autor.

Fica claro, no histograma apresentado, que apenas os 207 municípios que não tinham CRAS em 2009 têm *score* menor que 0,40 pontos. Além disso, é notável a concentração de municípios na faixa entre 0,6 e 0,80 pontos de Capacidade Administrativa. Novamente, é interessante a representação gráfica da distribuição espacial dessa Capacidade no Estado de Minas Gerais.

Assim, ao analisar a distribuição espacial no Estado de Minas Gerais para a Dimensão de Capacidade Administrativa, é necessário frisar que na categoria mais baixa, das cinco estabelecidas nos mapas apresentados, são encontrados todos os 207 municípios em equipamentos de Assistência Social (CRAS). Acresce-se a isso, que a segunda categoria estabelecida, 0,20 pontos a 0,40 pontos, não apresenta nenhum município.

## MAPA 2 – Distribuição Geográfica: Dimensão de Capacidade Capacidade Administrativa



fonte: MDS/Censo SUAS 2009 - Elaboração própria do autor.

Nota-se, no mapa 2, similaridade entre as manchas mais claras de menor Capacidade Administrativa com as regiões de concentração de Capacidade Política mais baixa, regiões do sul de Minas Gerais. Interessante notar que a faixa mais elevada de Capacidade Administrativa também apresenta concentração nas regiões ao sul do Estado e no Triângulo. Já o Grande Norte de Minas não tem concentração da faixa mais alta de *score*, por outro lado também não apresenta concentração da faixa mais baixa. Contudo, destaca-se nítido agrupamento de municípios na faixa de 0,60 a 0,80 pontos, ainda que esta categoria seja a de maior contingente numérico de municípios (474).

O resultado de concentração da Capacidade Administrativa para implementação e gestão da Proteção Básica do SUAS nos municípios situados no Grande Norte de

Minas, região que apresenta os menores Índices de Desenvolvimento Humano<sup>21</sup> (IDH-M) do Estado de Minas Gerais, segue a mesma linha dos resultados encontrados por Costa e Pallotti (2009). Segundo os autores, “a expansão do número de CRAS em Minas Gerais foi ‘focalizada’: maior proporção de municípios na menor faixa de receita líquida *per capita* de PIB *per capita* que implementaram pelo menos um CRAS” (COSTA e PALLOTI, 2009:29). Além disso, pode-se ter como suporte aos resultados encontrados os critérios adotados pelo Estado e pela União para indução da implementação dos equipamentos da Assistência Social em Minas Gerais. Ainda segundo Costa e Pallotti, “Para todos os repasses federais e a maioria dos estaduais, foram utilizados critérios socioeconômicos que priorizavam as regiões mais pobres, nas quais as prefeituras contam com menores recursos financeiros e há maior quantidade de famílias em situação de vulnerabilidade social” (COSTA e PALLOTI, 2009:29).

Além dos indicativos feitos até aqui, destaca-se que as similaridades e discrepâncias encontradas ao plotar em mapas os resultados das duas Dimensões de Capacidade são analisadas com mais precisão ao considerarmos o mapa relativo ao ICE-SUAS 2009.

### 6.3 Índice Sintético – Índice de Capacidade Estatal SUAS (ICE-SUAS 2009)

A relação entre as duas Dimensões de Capacidade é sintetizada pelo Índice de Capacidade Estatal SUAS (ICE-SUAS 2009). A tabela 4 sumariza os dados estatísticos descritivos relativos ao ICE-SUAS 2009. É possível destacar que o índice sintético apresenta dispersão dos dados significativamente grande, 0,79 pontos onde o máximo seria de 1,0 pontos. O município mineiro com menor *score* é Tapiraí, que já se destacou negativamente tanto na dimensão de Capacidade Política quanto Capacidade Administrativa. No outro extremo tem-se Contagem, com 0,82 pontos. Já a capital

---

<sup>21</sup> Segundo dados do Atlas de Desenvolvimento Humano do IBGE.

mineira, Belo Horizonte, encontra-se entre os quatro municípios com maior *score* no ICE-SUAS, 0,79 pontos.

Contudo, nota-se que a maior concentração de municípios se dá no *score* de 0,15 pontos, como pode ser visto pela moda apresentada na tabela 4. Importante destacar, também, os resultados encontrados nos quartis referentes aos resultados do ICE-SUAS. No quartil inferior, tem-se que apenas 25% dos municípios estão abaixo de 0,40 pontos no índice sintético. Já o quartil superior apresenta valor não tão elevado, com apenas 25% dos municípios acima de 0,64 pontos. Pode-se afirmar, portanto, que não existe concentração clara de municípios *scores* extremos no ICE-SUAS 2009.

**TABELA 4 – Índice de Capacidade Estatal SUAS  
ICE-SUAS -2009**

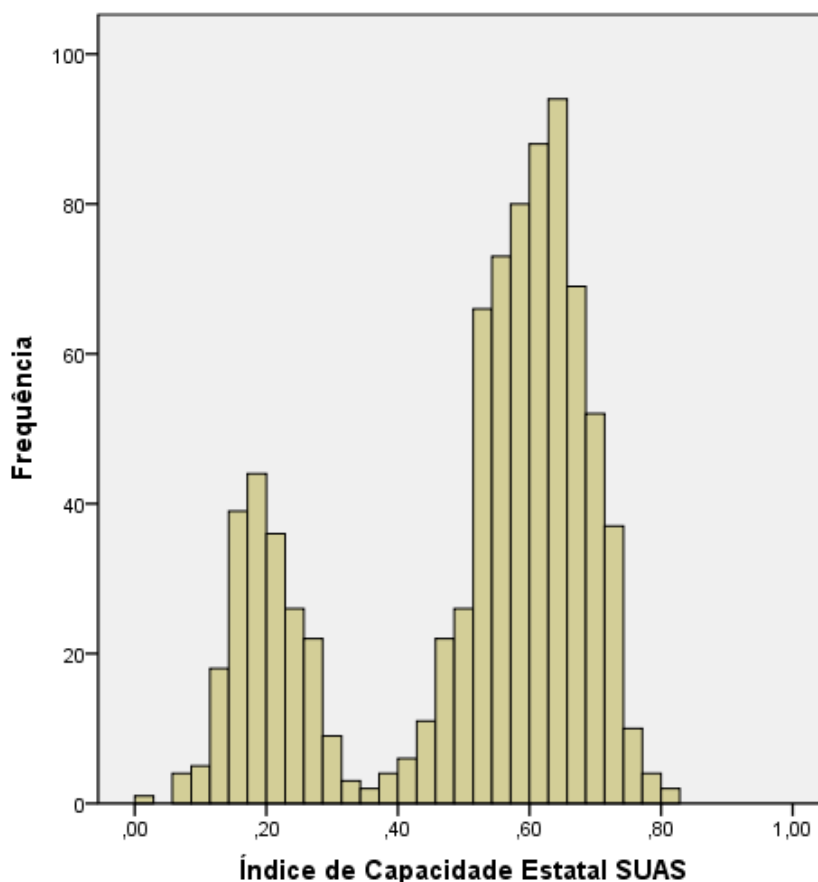
		ICE-SUAS
<b>Total de Municípios</b>		853
<b>Municípios sem informação</b>		0
<b>Média</b>		0,51
<b>Mediana</b>		0,57
<b>Moda</b>		0,15
<b>Desvio Padrão</b>		0,19
<b>Amplitude</b>		0,79
<b>Mínimo</b>		0,03
<b>Máximo</b>		0,82
	<b>0,25</b>	0,40
<b>Quartis</b>	<b>0,50</b>	0,57
	<b>0,75</b>	0,64

fonte: MDS/Censo SUAS 2009 e IBGE/MUNIC 2009 - Elaboração própria do autor.

Outro ponto que se deve salientar é o valor encontrado para a mediana, 0,57 pontos. Tal *score* mostra o ponto médio encontrado no ICE-SUAS 2009. É importante, contudo, analisar-se o histograma para melhor definição da dispersão dos resultados do índice. Nota-se, com facilidade, o agrupamento de municípios em duas faixas, a primeira em torno de 0,20 pontos e a segunda ao redor dos 0,60 pontos. Tal configuração possibilita que sejam levantadas duas hipóteses para a situação dos municípios mineiros em relação à Capacidade Estatal para implementação e gestão da Proteção Básica do SUAS: (1) os municípios na primeira faixa citada, por volta dos

0,20 pontos, têm baixa Capacidade Política e, na Dimensão de Capacidade Administrativa, seria preciso investimento no eixo de infraestrutura, quando existente equipamento da Assistência Social; e (2) os municípios em torno dos 0,60 pontos precisam fortalecer o Eixo de Redes de Políticas para o desenvolvimento da Capacidade Política, tendo em vista que a vasta maioria desse já se encontram com nível elevado de Capacidade Administrativa.

**GRÁFICO 3 – Histograma: Índice de Capacidade Estatal SUAS  
ICE-SUAS 2009**

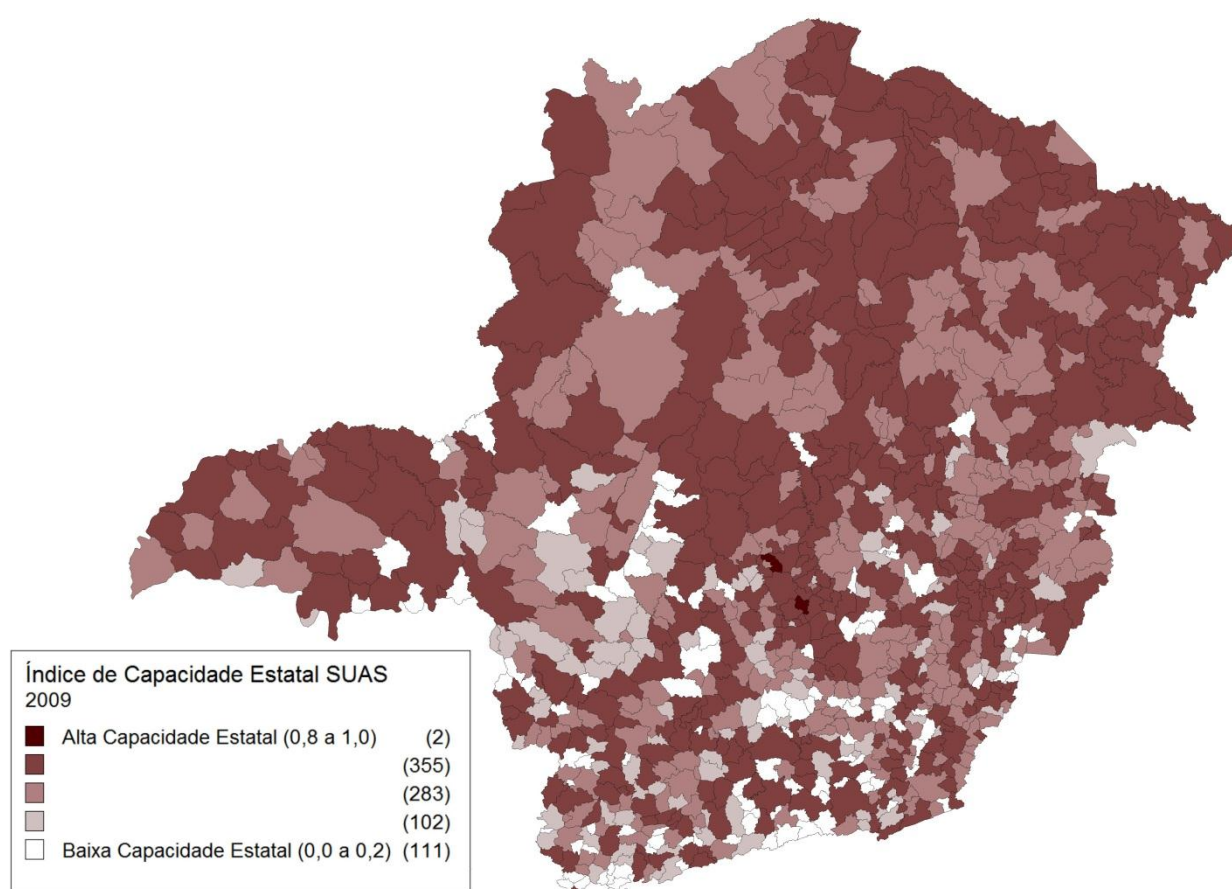


fonte: MDS/Censo SUAS 2009 e IBGE/MUNIC 2009 - Elaboração própria do autor.

Para avaliar as hipóteses levantadas, tanto ao analisar o gráfico 3 quanto ao examinar os mapas de Capacidade Política e Capacidade administrativa, é importante plotar os resultados encontrados para o ICE-SUAS 2009 em um mapa obedecendo às mesmas faixas de categorias estabelecidas para as duas Dimensões de Capacidade. Destaca-se que a avaliação das hipóteses realizada aqui é baseada em análises estatísticas descritivas, portanto, não se ambiciona validar tais hipóteses por meio de

testes robustos neste momento. Tendo em vista que o objetivo deste trabalho é a criação, elaboração e desenvolvimento do ICE-SUAS, com o intuito de se disponibilizar um instrumento quantitativo que servirá como ferramenta analítica para a melhor compreensão do sistema federalista brasileiro no que concerne à implementação do SUAS, não se pretende, neste momento, a realização de testes de hipótese, que poderão ser realizados em outra oportunidade.

**MAPA 3 – Distribuição Geográfica: Índice de Capacidade Estatal SUAS 2009**  
ICE-SUAS 2009



fonte: MDS/Censo SUAS 2009 e IBGE/MUNIC 2009 - Elaboração própria do autor.

Nota-se, novamente, que a categoria com *scores* mais baixos se encontra no sul do Estado de Minas Gerais. Considerando a primeira hipótese levantada, foram analisados os municípios que compõem esta faixa. Todos os 111 municípios desta faixa apresentaram *score* de 0,0 pontos na Dimensão de Capacidade Administrativa. Dentre eles, o maior valor de Capacidade Política encontrado foi 0,40 pontos, ou seja, menor que a média e a mediana dos demais municípios do Estado. Esses valores apontam

tendência de validação da hipótese de que devido à baixa Capacidade Política tais municípios não conseguem implementar os equipamentos da Assistência Social.

Por outro lado, pode-se dizer que Minas Gerais tem, no geral Alta Capacidade Estatal para implementação e gestão da Proteção Básica do SUAS, considerando que apenas 24,26% (207) dos municípios do Estado se encontram nas duas faixas de *score* mais baixas. Além disso, destaca que são exatamente esses 207 municípios os que não apresentaram CRAS no ano de 2009.

De forma a dialogar com os resultados encontrados para a dimensão de Capacidade Administrativa, e os resultados apresentados na pesquisa realizada por Costa e Palloti (2009) foi realizada uma correlação entre o ICE-SUAS 2009 e o IDH-M<sup>22</sup> dos municípios mineiros. A tabela 5 mostra tal resultado.

**TABELA 5 - Correlação de Pearson entre IDH-M e Capacidade Estatal**

		IDH-M, 2000	ICE-SUAS 2009
<b>IDH-M, 2000</b>	Coefficiente de Correlação	1	-0,125
	Sig. (2-tailed)		0,000
	N	853	853
<b>ICE- SUAS 2009</b>	Coefficiente de Correlação	-0,125	1
	Sig. (2-tailed)	0,000	
	N	853	853

fonte: MDS/Censo SUAS 2009, IBGE/MUNIC 2009 e IBGE/Atlas do Desenvolvimento Humano - Elaboração própria do autor.

O resultado encontrado volta a indicar a existência de uma correlação negativa entre IDH-M e Capacidade Estatal, por meio do teste de significância (Sig.[2-tailed]) e do coeficiente de correlação. Esse resultado está em acordo com o encontrado por Costa e Palloti (2009) e o com as hipóteses levantadas pela pesquisa realizada neste trabalho. A correlação negativa aponta que existe uma tendência de maior Capacidade Estatal para gestão e implementação da Proteção Básica do SUAS nos municípios mineiros com

<sup>22</sup> Os dados mais recentes para o IDH-M são relativos ao Censo Populacional de 2000.

menor IDH-M, ou seja, aqueles municípios que mais carecem de ações voltadas para a Assistência Social.

Percebe-se, portanto, considerando os resultados encontrados, que a estrutura de coordenação e cooperação, baseada em incentivos aos municípios, criada pelo Governo Federal na forma do LOAS e da NOAB/SUAS, é parcialmente bem sucedida. Ao mesmo tempo que o Governo Federal consegue incentivar a criação de leis e estruturas formais para a implementação do SUAS em Minas Gérias, o mesmo sucesso não é percebido ao se analisar a transformação dessas leis em práticas. Em 207 municípios mineiros, não há se quer estrutura física e administrativa para a implementação das políticas envolvidas no SUAS. Por outro lado, ao apresentar uma correlação negativa entre o ICE-SUAS e IDH, fica claro que os municípios onde a política de Assistência Social é mais requisitada, ou seja, municípios com menor IDH, há maior Capacidade Estatal para a implementação e gestão das ações de Proteção Básica de Assistência Social, revelando um possível acerto de focalização da política.

Assim, pode-se afirmar que é necessário, para um sucesso maior da política em Minas Gerais, a criação de incentivos para municípios menos carentes socialmente que desejarem cooperar e se incluir, de fato, na política do SUAS.

#### 6.4 REPLICAÇÃO E ATUALIZAÇÃO DO ICE-SUAS

O ICE-SUAS foi elaborado visando à utilização por outros pesquisadores, bem como a utilização por parte de governos estaduais ou federal como instrumento de gestão para a focalização de esforços que visem ao desenvolvimento de Capacidade Estatal necessária para implementação e gestão da Proteção Básica do SUAS.

Assim, destaca-se que o ICE-SUAS foi elaborado buscando possibilitar a replicação do índice sintético para outros anos de interesse e para a adequação do índice aos interesses dos pesquisadores e/ou gestores. Para tanto, buscou-se tomar como

referência duas bases de dados acessíveis: (1) os dados do Censo SUAS, por meio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); e (2) a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). É importante destacar que a MUNIC não apresenta em todas as edições o módulo específico voltado para a Assistência Social, ficando, assim, condicionado seu uso aos anos em que tais informações estejam presentes. Contudo, considerando que os dados retirados da MUNIC não tendem a apresentar grande volatilidade, o cruzamento de informações de anos referência diferentes pode ser utilizada, após ponderação das vantagens e desvantagens deste uso.

O segundo elemento, adequação às prioridades de pesquisadores e/ou gestores é melhor explicitada analisando novamente a fórmula de criação do ICE-SUAS, apresentada em detalhes de desenvolvimento no capítulo 4:

$$\text{ICE-SUAS}_m = \frac{1}{\sum_{j=1}^2 \beta_j} \sum_{j=1}^2 \beta_j \left( \frac{1}{\sum_{k=1}^3 \alpha_k} \sum_{k=1}^3 \alpha_k (ET_{m,j,k}^*) \right) \quad (1)$$

É possível observar que a composição de cada Dimensão de Capacidade e do próprio índice sintético, é ponderado por pesos:  $\alpha_k$ , para a composição das Dimensões de Capacidade, sendo possível estabelecer pesos para cada Eixo Temático; e  $\beta_j$ , para a criação do ICE-SUAS, permitindo a definição de pesos para as duas Dimensões de Capacidade. Para a análise feita neste trabalho, foram considerados pesos 1 para todos os elementos, ou seja, todos os Eixos Temáticos e Dimensões de Capacidade participam com a mesma intensidade na composição do ICE-SUAS. Todavia, caso seja de interesse destacar a Capacidade Administrativa dos municípios, por exemplo, basta se alterar o peso atribuído a tal dimensão ( $\beta_j$ ) no momento da agregação das duas dimensões. Caso seja de interesse destacar Eixos Temáticos, e não Dimensões de Capacidade, altera-se o peso ( $\alpha_k$ ) do eixo de interesse.

Como exemplo, considere-se que o Governo do Estado disponibilizará recursos financeiros para adequação de equipamentos da Assistência Social. Caso sejam analisados os dados apenas das condições de infraestrutura física desses equipamentos pode-se alocar os recursos de forma menos eficiente. Dobrando-se o peso do Eixo de Infraestrutura que compõe a Dimensão de Capacidade Administrativa e aumentando-se, por sua vez, o peso dessa dimensão no ICE-SUAS, serão destacados os municípios com maiores e menores *scores* levando em conta as demais informações contidas no índice sintético. Dessa maneira, é possível estabelecer níveis de prioridade de atendimento para os municípios que apresentam menor Capacidade Estatal para implementação e gestão da Proteção Básica do SUAS.

Já no caso de pesquisadores com interesse na temática aqui trabalhada, ao manipularem-se os pesos das diferentes dimensões, fica possível destacar, por exemplo, problemas nos incentivos criados para a estruturação dos CRAS em Minas Gerais, ao aumentar-se o peso da dimensão de Capacidade Administrativa na composição do ICE-SUAS.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é uma política pública concebida pelo governo federal, coordenada e cofinanciada pelos estados e implementada pelos municípios. Assim, a divisão dos encargos decorrentes da criação de um sistema nacional de Assistência Social entre os três entes federados, União, estados e municípios, é entendida aqui como elemento crucial para que a implementação de tal política seja bem sucedida. Os encargos assumidos pelos municípios na implementação do SUAS implicam custos adicionais às prefeituras, seja em termos políticos, seja em termos administrativos. Assim, como contrapartida, é comum em Estados federativos, como o Brasil, os governos que desejam obter a adesão de outros entes na execução de determinada política terem de lhes fornecer incentivos, capazes de contrabalançar os custos assumidos.

Diante disso, a presente pesquisa teve como objetivo contribuir para a discussão teórica relativa às relações federativas no Brasil. Para tanto, foram analisados, considerando-se o estudo de caso de Minas Gerais e a elaboração do ICE-SUAS, os mecanismos de coordenação e cooperação entre os entes federados do país para a implementação e gestão do Sistema Único de Assistência Social. Considerou-se como hipótese que há debilidade de Capacidade Estatal para a implementação e gestão do SUAS nos municípios mineiros e que são necessários incentivos formais capazes de superar os custos pela assunção da política ora analisada e para levar os municípios a cooperar e, assim, aprimorar sua Capacidade Estatal.

Ficou evidenciado, ao se analisar os resultados do ICE-SUAS, que há realmente necessidade de criação de incentivos por parte do Governo Federal para fomentar a cooperação de estados e municípios com vistas à implementação efetiva das ações do SUAS nos municípios mineiros. Esses incentivos devem estimular e fomentar o desenvolvimento de Capacidade Estatal (política ou administrativa), no caso em

questão, ao nível municipal. Em alguns casos, principalmente nos municípios onde há CRAS, pode-se considerar que o Governo Federal foi bem sucedido ao promover a cooperação com o nível local. Contudo, existe clara debilidade de Capacidade Administrativa nos municípios onde não existe CRAS.

Retomando o que afirmou Abrúcio (2005), deve-se reconhecer que os governos, tanto estaduais quanto municipais, gozam de autonomia e não se relacionarão com os demais entes a menos que lhes seja oferecida alguma vantagem. Assim, o equilíbrio entre autonomia e interdependência é o que garante a eficiência aos arranjos federados. Esse relacionamento fica evidente no caso aqui estudado ao se analisarem os elementos presentes, tanto na LOAS quanto na NOB/SUAS, que forçam os municípios a cumprir com determinados objetivos e estabelecer determinados parâmetros para se credenciarem ao acesso a recursos federais voltados para a implementação do SUAS.

Portanto, fica evidente perceber que, no Brasil, a efetiva cooperação entre os entes federados não se dá do dia para a noite, sem uma clara fonte de incentivos para a cooperação. No caso específico das políticas de Assistência Social, a principal fonte de incentivos é a constante busca pela definição de marcos normativos e legais que visam a estimular os três níveis de governo a cooperar, muitas vezes através da delimitação das competências de cada nível do fomento da Capacidade Estatal dos governos estaduais e das prefeituras municipais.

Assim, para a efetivação do SUAS, o governo federal deve, exercendo primordialmente um papel técnico, coordenar, legislar e normatizar a política nacional de Assistência Social, para que ela exista de fato e com a qualidade esperada em todo o território nacional. A União também deve exercer um papel político de extrema importância, o de consolidar a legitimidade da política de Assistência Social junto aos demais entes federados.

Dessa maneira, “para a consolidação do SUAS, é imprescindível a ação do MDS, de forma a criar estratégias e incentivos para que estados e municípios façam adesão às formas de gestão pactuadas e se responsabilizem pela implementação da política conforme estabelecido” (PAIVA e LOBATO, 2011:175). Para tanto, “o artigo 11º da LOAS coloca (...) que as ações das três esferas de governo na área da Assistência Social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (PNAS, 2004:25).

Para se chegar às conclusões apresentadas neste trabalho, lança-se mão do conceito de Capacidade Estatal, que aqui é entendido como a “capacidade dos órgãos governamentais para alcançar, através de Políticas Públicas, o maior nível possível de Valor Social, dadas certas restrições contextuais” (REPETTO, 2003:6). Foi elaborando, portanto, um índice sintético que possibilita a mensuração da Capacidade Estatal dos municípios de Minas Gerais para a implementação e gestão da proteção básica do Sistema Único de Assistência Social.

O índice desenvolvido neste trabalho permite quantificar a Capacidade Estatal dos municípios mineiros, com o intuito de servir como uma ferramenta objetiva para a avaliação do funcionamento do federalismo brasileiro, no que diz respeito à implementação descentralizada do SUAS e à criação de incentivos concernentes à gestão compartilhada dessa política. Assim, o índice pode ser considerado como um instrumento que contribui para o melhor entendimento das relações federativas no Brasil, por evidenciar os mecanismos de coordenação e cooperação entre os entes federados do país e por explicitar os incentivos criados por parte do governo federal para fomentar a cooperação de estados e municípios e facilitar a coordenação das políticas, com vistas à implementação do SUAS, com a qualidade esperada.

Percebe-se, portanto, considerando os resultados apresentados no capítulo anterior, que a estrutura de coordenação e cooperação, baseada em incentivos aos municípios, criada pelo Governo Federal na forma do LOAS e da NOAB/SUAS é parcialmente bem sucedida. Ao passo que o Governo Federal consegue incentivar a criação de leis e estruturas formais para a implementação do SUAS em Minas Gérias, o mesmo sucesso não é percebido ao se analisar a transformação dessas leis em práticas e ações concretas.

Em 207 municípios mineiros, não há se quer estrutura física e administrativa para a implementação das políticas envolvidas no SUAS. Por outro lado, ao apresentar uma correlação negativa entre o ICE-SUAS e IDH, fica claro que os municípios onde a política de Assistência Social é mais requisitada, ou seja, nos municípios com menor IDH, há maior Capacidade Estatal para a implementação e gestão das ações de Proteção Básica de Assistência Social, o que sinaliza para acertos de focalização

Assim, pode-se afirmar que é necessário, para um sucesso maior da política em Minas Gerais, a criação de incentivos para estimular municípios menos carentes socialmente a cooperar e se incluírem, de fato, no Sistema Único de Assistência Social.

Evidencia-se, assim, que a discussão teórica aqui proposta, e que foi trabalhada metodologicamente por meio da elaboração do ICE-SUAS, é relevante para o desenvolvimento e contínuo aprimoramento não só da política de Assistência Social no país, mas também para o campo de estudos sobre o federalismo brasileiro.

## BIBLIOGRAFIA

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Em busca de um novo paradigma para a reforma do Estado e no Brasil. **Revista do Serviço Público** (Brasília), v. 1, p. 149-155, 1997

ABRÚCIO, Fernando Luiz. “A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula”. In: **Dossiê Federalismo – Revista de Sociologia e Política**. Universidade Federal do Paraná, n.24, jun. 2005

ABRÚCIO, Luiz Fernando & FRANZESE, Cibele. “Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil”, In: Maria de Fátima Araújo; Ligia Beira. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: Fundap, 2007.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 28, p.88-108, 1995.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opin. Publica**, Campinas, v. 9, n. 1, May 2003 .

ARON, Janine. Growth and Institutions: A Review of the Evidence. **World Bank Research Observer**, Oxford, v. 15, n. 1, p.99-135, 2000.

ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, no. 39, 1995, p. 3-40.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 14(40), 1999: 111-41.

ARRETCHE, Marta, Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma dos Programas Sociais. **Dados**, 45(3), 2002: 431-457.

ARRETCHE, Marta. Financiamento Federal e Gestão Local de Políticas Sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia, **Ciência & Saúde Coletiva**, 8 (2), 2003: 331-345.

BACK, Hanna; HADENIUS, Axel. Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship. **Governance: An International Journal Of Policy, Administration, And Institutions**, Oxford, n. , p.1-24, 2008.

BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten. The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics. **American Economic Review**, American Economic Association, v. 99, n. 4, p.1218-1244, 2007.

BORGES, André. State Government, Political Competition and Education Reform: Comparative Lessons from Brazil. **Bulletin Of Latin American Research**, Oxford, v. 27, n. 2, p.235-254, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 41. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Lei Nº. 8.742, de 7 de dez. de 1993. **Lei Orgânica de Assistência Social: LOAS**. Brasília, 08 de dez. 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação para Implementação do Sistema único de Assistência Social - SUAS e do Programa Bolsa Família - PBF**. Consórcio IBAM – Carioca. Rio de Janeiro, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação para controle social nos municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família**. Brasília: SAGI; SNAS, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Guia de orientação técnica: SUAS n. 1: proteção social básica de Assistência Social**. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica: NOB/SUAS**. Jul. 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Comissão Intergestores Tripartite (CIT)**. Resolução N.5, Maio 2010.

CARDOSO, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais no Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal. In: SILVA, Frederico Barbosa da et al. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005. p. 261-318.

CARVALHO, José Murilo de. "O motivo edênico no imaginário social brasileiro", **RBCS**, Vol. 13, número 30, 1998

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTRO, J. A.; AQUINO, L. M.; ANDRADE, C. C. (Orgs.). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009.

COSTA, Bruno Lazzarotti; PALOTTI, Pedro. Relações intergovernamentais e descentralização: um análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. In: XXXIII ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 33., 2009, Caxambu. **Anais do 33º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais**. Caxambu: Anpocs, 2009.

COSTA, Valeriano. Federalismo: as relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 173-184.

- DRECHSLER, Wolfgang. The Rise and Demise of the New Public Management. **Post-autistic Economics Review**, v. 33, n. , p.17-28, 2005.
- ELAZAR, Daniel J.. From Statism to Federalism: a paradigm shift. **Publius: The Journal Of Federalism**, Easton, v. 25, n. 2, p.5-18, 1995.
- EVANS, Peter B.. **Embedded Autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- EVANS, Peter B.. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 28, n. , p.105-157, 1993.
- FAHEL, M. C. X. . **Estado de Bem-estar Social e Políticas de Saúde no Brasil**. Caminhos da História (UNIMONTES), v. 22, p. 15-27, 2008.
- FILIPPOV, Mikhail. Riker and Federalism. **Const Polit Econ**, Amsterdam, v. 16, n. 2, p.93-111, 2004.
- GARCIA, Marcelo. Desproteções sociais. **Revista do Instituto de Governança Social**, Belo Horizonte, p.12-15, jun. 2009.
- GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. Historical Institutionalism and Economic Policymaking determinants of the pattern of economic policy in Brazil, 1930-1960. **Bulletin Of Latin American Research**, Liverpool, v. 24, n. 4, p.527-542, 2005.
- GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. **Institutions, state capacity and economic development - the political economy of import substitution industrialisation in Brazil**. 2003. 408 f. Tese (Doutorado) - University Of Sheffield, Sheffield, 2003.
- GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. State Capacity and Economic Development: The Advances and Limits of Import Substitution Industrialization in Brazil. **Luso-brazilian Review**, Wisconsin, v. 47, n. 2, p.49-73, 2010.
- KOCHER, Matthew Adam. State Capacity as a Conceptual Variable. **Yale Journal Of International Affairs**, Yale, n. , p.137-145, 2010.
- KOHLI, Atul. State Capacity for Development. **United Nations Development Programme**, New York, n. , p.1-49, 2010.
- LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Econômica**, São Paulo, v. 4, n. 1, p.25-59, 2002.
- LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: Desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MARSHALL, T. H.. **Cidadania, Classe Sociais e Status**. Rio de Janeiro: Zaha Editores, 1967. 221 p.
- MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990**. Brasília: Ipea, 2001. (TEXTO PARA DISCUSSÃO No 852).

MIZRAHI, Yemile. **Capacity Enhancement Indicators: Review of the Literature**. Washington: World Bank Institute, 2003. 40 p.

MOKATE, Karen Marie. **Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001. . p.53

NORTH, Douglas C.. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 152 p.

OATES, Wallace E.. An Essay on Fiscal Federalism. **Journal Of Economic Literature**, Oxford, v. 37, n. 3, p.1120-1149, 1999.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto . **Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura**. 1a. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2009. v. 1. 325 p.

PAIVA, Ariane Rego de; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. O papel do MDS na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social. **Ser Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p.157-183, 2011.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fgv, 2005. 314 p.

REPETTO, Fabian. Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política en América Latina. In: VIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8, 2003, Panamá. **VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Panamá: CLAD, 2003. p. 28 - 31.

REPETTO, Fabián. Coordinación y gestión pública integral en América Latina: notas conceptuales. In: REPETTO, Fabián et al. **Reflexões para Ibero-América**. Brasília: Enap, 2009. p. 11-19.

REPETTO, Fabián. **Capacidad Estatal requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. 43 p.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 59, p.5-17, jul. 1995.

RIKER, W.H. Federalism, in **Handbook of Political Science**. Fred Greenstein and Nelson Polsby, Vol 5., pp 93-172. 1975.

ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil - O que há de novo no limiar do século XXI?. **Economia (Revista da ANPEC)**, Niterói, v. 2 (1), p. 73-106, 2001.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, June 2005.

RUA, Maria Das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, p.133-152, 1997.

SAMUELS, David; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalism and Democratic Transitions: The "New" Politics of the Governors in Brazil. **Publius: The Journal Of Federalism**, Easton, v. 2, n. 30, p.43-60, 2000.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 43, n. 2, Apr. 2009.

SELCHEER, Wayne A.. A New Start Toward a More Decentralized Federalism in Brazil? **Publius: The Journal Of Federalism**, Easton, v. 1, n. 19, p.167-183, 1989.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 1999.

SIMAN, Angela Maria. **Políticas públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático**. 2005. Tese (Doutorado) - Ufmg, Belo Horizonte, 2005.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-42.

SMITH, Martin J.. **Pressure, Power and Policy**. Pittsburgh: University Of Pittsburgh Press, 1993.

SOUZA, Celina. Federalismo, Descentralização e Desigualdades Regionais no Brasil. In: XXII ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 22., 1998, Caxambu. **Anais do 22º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais**. Caxambu: Anpocs, 1998.

SOUZA, Celina. The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity. **Publius: The Journal Of Federalism**, Easton, v. 2, n. 32, p.23-48, 2002.

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999.

VOLDEN, Craig. Origin, Operation, and Significance: The Federalism of William H. Riker. **Publius: The Journal Of Federalism**, Easton, v. 4, n. 34, p.89-108, 2004.

WATTS, Ronald L.. Comparative Federalism and Post-Statism. **Publius: The Journal Of Federalism**, Easton, v. 4, n. 30, p.155-168, 2000.

WATTS, Ronald L.. Federalism, Federal Political Systems, and Federations. **Annual Review Of Political Science**, Kingston, v. 1, n. , p.117-137, 1998.

WEBER, Max. **Ensaios de Sociologia** Rio de Janeiro, ed. Guanabara, 1982