

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Bacharelado em Políticas Públicas

Jéssica Krislei Costa De Neque

GOVERNANÇA MULTINÍVEL NO CONTEXTO MUNICIPAL:
ANÁLISE DA PERFORMANCE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS NA PROTEÇÃO
SOCIAL ESPECIAL

Porto Alegre

2022

Jéssica Krislei Costa De Neque

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NO CONTEXTO MUNICIPAL:
ANÁLISE DA PERFORMANCE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS NA PROTEÇÃO
SOCIAL ESPECIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do título de bacharela em Políticas
Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul.

Orientador: Sergio Simoni Junior

Porto Alegre

2022

CIP - Catalogação na Publicação

De Neque, Jéssica
GOVERNANÇA MULTINÍVEL NO CONTEXTO MUNICIPAL:
ANÁLISE DA PERFORMANCE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS NA
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL / Jéssica De Neque. -- 2022.
80 f.
Orientador: Sergio Simoni.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. assistência social. 2. federalismo. 3.
governança multinível. 4. políticas sociais. I.
Simoni, Sergio, orient. II. Título.

Jéssica Krislei Costa De Neque

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NO CONTEXTO MUNICIPAL:
ANÁLISE DA PERFORMANCE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS NA PROTEÇÃO
SOCIAL ESPECIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do título de bacharela em Políticas
Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul.

Orientador: Sergio Simoni Junior

Aprovada em:Porto Alegre, 11 de maio de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

Sergio Simoni Junior, Doutor em Ciência Política
Departamento de Ciência Política e Programa de Pós-Graduação de Políticas
Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

André Marengo, Doutor em Ciência Política
Departamento de Ciência Política e Programa de Pós-Graduação de Políticas
Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Hellen Guicheney, Doutora em Ciência Política
Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

AGRADECIMENTOS

Este trabalho de conclusão é para toda a minha família, amigos e colegas que me cercaram nestes anos de graduação. Em primeiro lugar, não poderia deixar de agradecer aos meus pais e irmãos que sempre me apoiaram em todos os momentos. A vocês, todo o meu amor. Para a Livia, minha filha, que espero que leia este trabalho futuramente, saiba que tu fostes (e sempre será) a força motriz da minha vida. Foi você quem me deu coragem, vontade e motivos para seguir adiante e nunca desistir.

Ao meu marido Daniel, faltam palavras para expressar todo o meu amor e gratidão por me manter em pé, me acalmar e me dar esperanças todos os dias. Obrigada por ser um bom ouvinte, por acreditar em mim e por me dar todo apoio do mundo. Para os meus grandes amigos Natalia, Cristiano e Gabriele: obrigada por tanto e pelo apoio incondicional de vocês.

Aos meus amigos e colegas, agradeço o suporte, o companheirismo e incentivo. Foram tempos difíceis, mas vocês foram essenciais para conseguir passar por esse turbilhão. Espero sempre poder contar com vocês e saibam que sempre poderão contar comigo. Que venham novos projetos e desafios.

Por fim, a graduação me proporcionou conhecer pessoas incríveis que passam conhecimento de forma única e especial. Agradeço ao meu orientador, Sergio Simoni Junior, por me inspirar e ser um ótimo professor que conquista a todos com a sua dedicação e seus ensinamentos. Desde o primeiro dia de aula em 2020, eu tive a certeza de que seria meu orientador. Sou grata por acreditar em mim e feliz por ter em meu orientador a pessoa que mais admiro na vida acadêmica.

Obrigada a todos que participaram de alguma forma neste trabalho que me enche de orgulho.

Dedico ao meu irmão Jhonatan e meus avós, Bira e Dona Maria. Vocês sempre estarão em tudo.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar a Proteção Social Especial através do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS dos municípios. Não somente, também pretende contribuir para os estudos sobre a governança multinível nas políticas de assistência social. De forma modesta, o intuito foi dar continuidade a uma agenda de estudos sobre o tema, especificamente a que trata das consequências de diferentes arranjos ramificados do federalismo brasileiro, especialmente para as políticas de proteção. A metodologia utilizada para a análise das variáveis independentes quantitativas contínuas foi o Coeficiente de Correlação de Pearson e, para a análise de variáveis categóricas, o Student 's T-Test. O objeto de estudo são os municípios e o ano final do quadriênio do pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal, isto é, 2017. As variáveis escolhidas buscam abranger as dimensões verticais e horizontais da governança multinível, além dos aspectos locais e fatores exógenos à política. Os achados mostram que, das variáveis exógenas, nível de pobreza e desigualdade apresentaram associações positivas com o cumprimento de metas, enquanto o PIB per capita possui relação inversa. Na dimensão vertical, FNAS possui correlação positiva. Enquanto isso, a nível local, o gasto local com assistência não possui relação, enquanto a gestão sim. O nível horizontal demonstra que a provisão indireta atrapalha o cumprimento de metas, enquanto as ações do conselho de deliberar o orçamento aumentam a média de metas da proteção especial. Os resultados indicam associações importantes para o êxito da performance dos municípios quanto ao cumprimento das metas, o que possibilita que novos estudos sejam realizados para dar continuidade a esta investigação.

Palavras-chave: assistência social; federalismo; governança multinível; políticas sociais.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the Special Social Protection through the Management Improvement Pact of the SUAS of the municipalities. Not only, it also intends to contribute to studies on multilevel governance in social assistance policies. In a modest way, the intention was to continue a study agenda on the subject, and to start one that dealt with the consequences of different ramified arrangements of Brazilian federalism, especially for protection policies. The methodology used for the analysis of continuous quantitative independent variables was Pearson's Correlation Coefficient and, for the analysis of categorical variables, the Student's T-Test model. The object of study is the municipalities and the final year of the quadrennium of the Municipal Management Improvement pact, that is, 2017. The chosen variables seek to cover the vertical and horizontal dimensions of multilevel governance, in addition to local aspects and factors exogenous to the policy. The findings show that, of the exogenous variables, poverty level and inequality showed positive associations with the achievement of goals, while GDP per capita has an inverse relationship. In the vertical dimension, FNAS has a positive correlation. Meanwhile, at the local level, local expenditure on assistance is unrelated, while management is. The horizontal level demonstrates that indirect provision hinders the achievement of goals, while the actions of the council to deliberate the budget increase the average of special protection goals. The results indicate important associations for the success of the performance of the municipalities in terms of meeting the goals, which makes it possible for new studies to be carried out to continue this investigation.

Keywords: social assistance; federalism; multilevel governance; social politics.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Gastos federais por função orçamentária (%PIB).....	39
Gráfico 2 – Contagem de porte populacional.....	49
Gráfico 3 – Histograma de Teste de Frequência – Metas PSE.....	63
Gráfico 4 – Análise comparativa PSE 2014 x 2017 por porte de municípios.....	66
Gráfico 5 – Média de metas da PSE 2014 por UF.....	67
Gráfico 6 – Média de metas da PSE 2017.....	67

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.....	31
Quadro 2 – Parâmetros de referência do CREAS.....	50
Quadro 3 – Parâmetros de referência do CRAS.....	50
Quadro 4 – Metas de Aprimoramento de Gestão Analisadas – PSE.....	54
Quadro 5 – Variáveis para correlação bivariada.....	55
Quadro 6 – Metas de Aprimoramento de Gestão Analisadas – Gestão SUAS.....	56
Quadro 7 – Variáveis para T-Test.....	56

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Orçamento da Seguridade Social por funções. Valores em R\$ bilhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços médios de 2017.....	40
Tabela 2 – Função Assistência Social e Total da Despesa Empenhada por Função – Municípios por porte.....	42
Tabela 3 – Participação das transferências federais via FNAS no cofinanciamento de programas, serviços e gestão.....	42
Tabela 4 - % de municípios que se aplicam ou não cada uma das metas – PSE....	57
Tabela 5 - Média de metas cumpridas por porte – PSE.....	59
Tabela 6 - Média de metas cumpridas por porte – Gestão do SUAS.....	59
Tabela 7 - Correlação Metas PSE x Variáveis Exógenas.....	60
Tabela 8 - Correlação Metas PSE x FNAS.....	61
Tabela 9 - Correlação Metas PSE x Nível Local.....	63
Tabela 10 – T-Test Metas PSE x Provisão Indireta.....	64
Tabela 11 – T-Test Metas PSE x Conselho Delibera.....	65
Tabela 12 – T-Test Metas PSE x Conselho Fiscaliza.....	68
Tabela 13 – Médias de metas PSE 2014 x 2017 por região.....	68
Tabela 14 – Valor médio PIB <i>per capita</i> por região.....	68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- BPC – Benefício de Prestação Continuada
- CAS – Conselho de Assistência Social
- CIB – Comissão Intergestores Bipartite
- CIT – Comissão Intergestores Tripartite
- CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
- CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
- CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
- CRAS – Centro de Referência em Assistência Social
- CREAS – Centro de Referência Especializado em Assistência Social
- DF – Distrito Federal
- FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
- FONSEAS – Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
- LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
- PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
- PBF – Programa Bolsa Família
- PNAS – Política Nacional de Assistência Social
- PSB – Proteção Social Básica
- SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
- SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 AS POLÍTICAS SOCIAIS NA REDEMOCRATIZAÇÃO	17
2.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	17
2.2 AS REFORMAS DA DÉCADA DE 1990 DAS POLÍTICAS SOCIAIS	23
3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	27
3.1 INSTRUMENTOS NORMATIVOS.....	28
3.1.1 Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)	28
3.1.2 Política Nacional de Assistência Social (PNAS)	31
3.1.2.1 Proteção Social Básica.....	32
3.1.2.2 Proteção Social Especial.....	33
3.1.3 Norma Operacional Básica – NOB/SUAS	34
3.1.4 Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais	35
3.1.5 Lei do SUAS	36
3.2 FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	37
.....ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.	
4 GOVERNANÇA MULTINÍVEL	42
4.1 INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA MULTINÍVEL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	44
4.2 PACTO DE APRIMORAMENTO DE GESTÃO DOS MUNICÍPIOS	45
4.3 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS	46
4.4 CONTRIBUIÇÕES DESTE ESTUDO.....	49
5 METODOLOGIA	52
6 RESULTADOS E DISCUSSÃO	55
6.1 METAS DO PACTO DE APRIMORAMENTO PSE E GESTÃO DO SUAS	55
6.2 TESTE DE CORRELAÇÃO DAS VARIÁVEIS QUANTITATIVAS	57
6.3 T-TEST DE ANÁLISE DE VARIÁVEIS QUANTITATIVAS E CATEGÓRICAS	60
6.4 ANÁLISE COMPARATIVA PSE 2014 X 2017.....	64
7 CONCLUSÃO	68
REFERÊNCIAS	70
APÊNDICE A – COEFICIENTE DE CORRELAÇÃO DE PEARSON	76
APÊNDICE B – FREQUENCIAS	77

1 INTRODUÇÃO

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, as políticas sociais conquistaram grande visibilidade e empenho nas agendas governamentais. Isso se atribui, principalmente, pela emergência que se criou no Brasil, e também nos demais países latino-americanos após as constantes crises econômicas entre a década de 1970 e 1990. Essa lógica de expansão de modelo de bem-estar social foi acompanhada de uma intensa agenda de estudos. Um dos marcos dessa agenda é a relação entre o federalismo e as políticas de *welfare state*, introduzida inicialmente nas análises sobre Europa e Estados Unidos (Linz; Stepan, 2000; Obinger; Leibfried; Castles, 2005; Peterson, 1995; Treisman, 2002).

A análise destes autores expõe como o federalismo não pode ser a única variável explicativa para o desenho institucional que se formou nas políticas sociais e relativizam que países federativos gastam menos em políticas sociais do que países unitários, além de gerarem maiores desigualdades regionais.

No Brasil, o estudo sobre a relação das políticas sociais e as estruturas institucionais - no que se refere à descentralização - também foi objeto de estudo durante longos anos (Abrucio, 1994; Almeida, 2005; Arretche, 2009, 2012; Arretche, M, 1996; Melo, 2005). O consenso que se criou na literatura é que a descentralização e o federalismo não podem ser vistos necessariamente como sinônimo de eficiência nas políticas públicas (Arretche, M, 1996). Portanto, novos estudos - pela ótica da governança multinível (Bichir, Peres E Simoni Jr, 2021; Bichir; Brettas; Canato, 2017; Bichir; Simoni Jr, 2020; Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2020) - foram realizados para encontrar novas formas de explicar o êxito ou não da assistência social num país tão heterogêneo como o Brasil.

Este estudo analisa, principalmente, a política de Proteção Social Especial através do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS, fazendo uso da governança multinível como uma importante ferramenta de análise, para que se possa compreender os novos arranjos constituídos nos municípios, especificamente os efeitos que as relações intergovernamentais (verticais) e entre os atores locais (horizontais) podem causar na Proteção Social Especial. Na primeira etapa, busca-se identificar quais municípios cumprem mais metas de acordo com o Pacto de Aprimoramento do SUAS. O pacto é uma importante ferramenta que busca avaliar

periodicamente os níveis subnacionais no que se refere as regulações impostas através da Lei Orçamentária da Assistência Social, da Política Nacional de Assistência Social e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. Na segunda etapa, o objetivo é avaliar, através de correlações e testes, porque determinados municípios cumprem mais metas.

A literatura existente aborda, principalmente, os estudos sobre o impacto das relações intergovernamentais e como a normativa alçada pelo governo central pode gerar impacto na implementação de políticas públicas no município. A agenda de estudos elaborada por autores como Bichir, Peres, Canatto, Simoni Jr e outros, traz um novo olhar para as políticas de proteção e novas formas de análise para compreender de forma mais profunda as mudanças e os resultados conquistados por uma área que levou tanto tempo para ter seu arcabouço normativo consolidado e, conseqüentemente, a política nacional.

Este trabalho visa dar continuidade a uma agenda de pesquisas sobre a governança multinível, avançando sobre o programa de Proteção Social Especial e gestão do SUAS. Importantes ferramentas que ajudam a trazer um panorama sobre a política nos municípios. Seguindo a mesma linha de pesquisa de Bichir, Peres e Simoni Jr (2021), o estudo visa observar a Proteção Social Especial através da ótica da governança multinível, política que está presente em diversos municípios e cuida das especialidades de média e alta complexidade, de modo que dê segurança para indivíduos em situação de risco.

As análises aqui realizadas foram divididas conforme as variáveis, se são quantitativas ou categóricas. Inicialmente, (i) verificaremos se fatores exógenos ao desenho da política se relacionam com o cumprimento de metas; Quanto ao nível vertical, procura-se responder se (ii) a distribuição do FNAS possui associação positiva com a porcentagem de média de metas cumpridas pelo município; Para o nível local, analisaremos se: (iii) a porcentagem de gasto local com Assistência Social e as metas de Gestão do SUAS estão associadas com o cumprimento de médias.

O argumento deste trabalho é que a análise da assistência social através da governança multinível possibilita novas formas de entendimento da política. O papel desempenhado pelos municípios, no que se refere à implementação e execução da política, não pode ser menosprezado. O enquadramento teórico e a análise empírica

assumem e mostram que o nível municipal se tornou uma unidade de análise importante para que se possa compreender políticas nacionalmente reguladas.

Para análise das variáveis quantitativas, as hipóteses testadas são as seguintes: (i) fatores exógenos ao desenho da política se relacionam de forma significativa com o cumprimento de metas; (ii) a distribuição do FNAS possui associação positiva com a porcentagem de média de metas cumpridas pelo município; e (iii) a porcentagem de gasto local com Assistência Social e as metas de Gestão do SUAS estão associadas com o cumprimento de médias.

Quanto às variáveis categóricas, as hipóteses são: (i) a existência de provisão indireta por meio de organizações sociais possui relação com o menor cumprimento de metas; (ii) os conselhos deliberar sobre as demandas faz com que a média de metas cumpridas sejam superiores aos que não deliberam; e (iii) municípios que têm conselhos que fiscalizam a execução da política têm médias maiores quanto aos que não possuem um conselho fiscalizador.

Quanto as quantitativas: Fatores exógenos ao desenho da política se relacionam de forma significativa com o cumprimento de metas. A distribuição FNAS possui associação positiva com a porcentagem de média de metas cumpridas pelo município. A porcentagem de gasto local com Assistência Social e as metas de Gestão do SUAS estão associadas com o cumprimento de médias.

Os modelos de análise foram: Coeficiente de Correlação de Pearson e Student's T-Test. Os modelos foram escolhidos de com as hipóteses levantadas, visto que o intuito era verificar a correlação e o potencial impacto que cada variável poderia ter no cumprimento de mais metas ou não. A Correlação de Pearson foi utilizada para analisar a relação da variável dependente – a média de metas cumpridas pelos municípios – com as variáveis independentes quantitativas. Já para as categóricas e para verificar a significância e a média que possuíam com a variável dependente, ficou a cargo do Student's T-Test.

Os resultados apontam para uma associação importante de fatores que se relacionam com as metas cumpridas. Dentre eles estão: o nível de pobreza, de desigualdade e o PIB per capita, o peso ponderado do FNAS nos gastos com assistência social nos municípios, a porcentagem de metas cumpridas na Gestão do SUAS e sobre a característica dos conselhos deliberar ou fiscalizar os orçamentos municipais.

Este trabalho está organizado em 5 capítulos, além desta introdução e da conclusão final. O segundo capítulo apresenta uma retomada histórica sobre as políticas sociais após a redemocratização, demonstrando como o arcabouço constitucional de 1988, as reformas da década de 1990 e como os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula influenciaram fortemente no novo arranjo que se criou perante estas políticas. O terceiro capítulo traz a contextualização do objeto de estudo deste trabalho: a assistência social. Não apenas nesse tópico, mas também entra-se nos tópicos sobre a Proteção Social Especial, os instrumentos normativos e o Pacto de Aprimoramento de Gestão Municipal, de modo a dar embasamento para a nossa análise metodológica mais a frente. Além destes, discute-se as diferentes formas de análises expostas pela literatura.

O quarto capítulo traz à luz a ótica da governança multinível, o papel dos municípios na implementação das políticas de assistência social e como está dividido entre os entes federados o financiamento da política. O quinto capítulo trata especificamente da metodologia e aborda os modelos utilizados para a análise dos dados. O sexto demonstra os resultados alcançados pela análise. E por fim, o último capítulo sintetiza os resultados alcançados e as contribuições deste trabalho para o debate teórico sobre a governança multinível e a coordenação federativa da assistência social.

2 AS POLÍTICAS SOCIAIS NA REDEMOCRATIZAÇÃO

O presente capítulo pretende trazer referências históricas para contextualizar as políticas sociais na redemocratização. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1999) foi marcada por diversos embates políticos motivados pela construção de um novo arranjo constitucional. O Regime militar instaurado em 1964, as crises econômicas e a crise do modelo Nacional Desenvolvimentistas deixaram grandes dificuldades para Nova República, que teria de articular uma estratégia nacional para a superação da crise, tanto econômica, como política e institucional.

Conforme cita Souza (2001), as duas principais estratégias adotadas para a construção da Constituição foram: a abertura para a participação social e o compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios. Vista como uma ruptura, também era uma forma de reação contra o regime autoritário e, portanto, possuía apoio popular e grandes expectativas. A CF também foi muito incentivada pelos parlamentares, que viam a descentralização como uma forma de socialização da política local (Abrucio, 1994; Souza, 2001), o que os ajudaria ao longo prazo.

Os partidos de esquerda e direita, apesar de serem ideologicamente antagônicos no espectro político, também enxergavam vantagens e por isso incentivaram a nova descentralização. Os partidos esquerdistas estavam conquistando espaço nas prefeituras, assim, a descentralização de recursos para os níveis subnacionais os ajudava. E para os conservadores, tratava-se de mais poder para as lideranças locais. Este consenso entre os envolvidos foi importante para que se criassem coalizões sem muitos confrontos, ficando marcada mais pelas negociações.

2.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A crise político-institucional instaurada no país - e reforçada pelas crises econômicas - trouxe a necessidade de encontrar um novo modelo de Estado que pudesse suprir os problemas oriundos do regime militar. Para isso, foi iniciado o processo de liberalização que logo mais se converteu em processo de democratização, desagregando o regime militar, que perdurou no Brasil por 21 anos.

Ao final de 1984 foi possível acompanhar a imersão de um sistema que viria a sustentar politicamente o futuro governo civil, fazendo com que a transição ocorresse com poucas rupturas - pelo menos na ordem institucional. No entanto, a crise econômica e do Estado Desenvolvimentista foram grandes ocasionadores de mudanças e quebras nas relações vigentes entre os centros de poderes.

Para essa nova fase e para as discussões em torno das questões salariais, tributárias e de sucessão, é possível observar a crescente notoriedade dos governadores que impulsionaram, muito mais que o Congresso, o processo de democratização. Foi com o apoio dos governadores de oposição e recursos de poder dos executivos estaduais que pode-se ver a maior mobilização política de massas. O movimento “Diretas Já!”, apesar de não ter conseguido êxito para a sua campanha, produziu efeitos significativos no processo político e consolidou a posição da grande maioria da população que era contrária ao regime militar e aos seus mecanismos.

A vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, em 15 de janeiro de 1985, demonstrou que o processo de transição que conduziu à Nova República se diferenciava do projeto de Geisel/Golbery quanto ao processo de liberalização. Esta última, era motivada principalmente pela expansão econômica e pela força desenvolvimentista, enquanto a Nova República nascia de uma crise econômica e da debilitação da política de Estado, surgindo como um novo arranjo político emergente da pressão popular e de núcleos de poder antes subalternos (como os governadores, por exemplo).

Entretanto, deve-se deixar claro que as elites políticas fizeram parte desse processo. A derrota da emenda Dante de Oliveira deixou de fora do processo sucessório o voto popular direto, evitando o surgimento de alternativas fora dos horizontes das elites políticas consolidadas. Tais atos caracterizaram a República como uma de “*sobrevida deteriorada* da velha aliança nacional-desenvolvimentista” (Sallum Júnior, 1996, P. 114), mas que no entanto, demonstrou ser um arranjo político inovador que permitiu a expansão dos impulsos que inicialmente o bloquearam.

Nas eleições de 1986 foram decididos todos os participantes que seriam responsáveis pela elaboração da constituinte. Participaram 30 partidos, destes, apenas 12 conseguiram eleger representantes. A grande maioria era do PMDB, seguido pelo PFL, que juntos somavam 80% dos membros. Os partidos

progressistas, que estavam no outro lado espectro, conseguiram aprovar muitas das suas demandas. O alto grau de heterogeneidade aliado ao caráter abrangente de transição sinalizava acordos entre os grupos que eram ideologicamente adversários, gerando consenso em diversas questões mas deixando para mais tarde as que não poderiam ser alcançadas com êxito naquele momento (Souza, 2001).

Era notório o poder que os governadores possuíam, e haviam poucos empecilhos para que não continuassem assim. Abrucio (1994) traz em seu livro que o poder emanava dos governadores e esse poder esteve muito visível durante a constituinte. O federalismo brasileiro seria um federalismo estadualista, e a Constituição de 1988 reconhecia legalmente esse poder dos estados. Souza (2001) compartilhava em partes da visão de Abrucio, porém, para a autora, os maiores ganhadores foram os municípios.

Foi a partir dessa postura, oriunda de uma fragmentação e orientação centrífuga das forças políticas, que o federalismo fiscal consagrou uma maior repartição para os estados e municípios. Não obstante, ao que parecia, o Presidente da República (José Sarney) omitia-se ao longo das discussões e estimulava a atuação das oligarquias estaduais nordestinas a absorver parte das rendas da União, além de haver poucas forças que defendessem os interesses do governo central na Assembleia Constituinte.

Souza, em seu trabalho de 2001 sobre os processos decisórios da Constituição de 1988, nos cita que a decisão de descentralizar e diminuir o poder da União logo num momento em que, aparentemente, eram necessárias políticas nacionais se dava ao fato de que, para muitos, descentralizar era uma questão menos controversa do que outros temas (como a reforma agrária e os direitos trabalhistas), assim, seria mais fácil e rápido fazer mudanças.

A formulação da Constituição durou cerca de 20 meses e contou com o apoio de grande parte da sociedade em geral, de grupos sociais e de pressão, pois todos viam este processo de descentralização como algo a coroar a redemocratização brasileira. Se de um lado ela incentivou a participação de diversas camadas da sociedade, ela também fez com que emergisse novos atores para o cenário político, efeito este que, segundo algumas teorias, ajuda a consolidar a democracia (Tocqueville 2005).

Como foi citado acima, a descentralização era vista como necessária para que não mais o poder fosse centrado e deixasse espaço para que um novo regime

autoritário retornasse. Foi a partir desse senso comum que a Constituição alçou os municípios como entes federados dotados de competências, deveres e com os seus próprios poderes legislativo e executivo. A União delimitou suas responsabilidades exclusivas - políticas macroeconômicas, controle sobre os setores de comunicação, energia e outros, além de cuidar de toda a parte normativa das políticas públicas - porém incluiu os outros entes, principalmente os municípios, na implementação das políticas sociais (Souza, 2001).

Com a nova organização do Estado brasileiro, os municípios foram reconhecidos como entes federados autônomos. Sendo assim, eles passaram a ter: autogoverno, autoadministração, auto legislação, auto-organização e autonomia financeira. As novas características passaram a ser essenciais para a distribuição concorrente de competências entre União, estados e municípios (Abrucio, 2005; Almeida, 2005; Melo, 2005; Souza, 2013).

No que se refere às políticas públicas, os municípios passaram a ter um papel importantíssimo. A união ficou responsável pela normatização das políticas e os municípios pela sua implementação e execução. Essa nova configuração era vista como primordial para que diminuísse o poder da União e distribuísse o poder pelas camadas verticais do estado federado.

Souza (2001) alertou para um problema: apesar do texto da Constituição trazer meios de aumentar o caixa dos níveis subnacionais, descentralizando a parte política e fiscal, o novo texto não trazia de forma clara como estariam divididas as competências. Para ela, o problema de deixar em aberto esta questão é que, sem as responsabilidades específicas de cada ente federativo, as políticas públicas não seriam implementadas adequadamente.

Utilizando a tipologia de Rodden (2005), que estabelece que há três níveis de descentralização, a política, fiscal e a das políticas públicas, podemos dizer que tanto Abrucio como Celina Souza concordam que houve pouca descentralização das políticas públicas, ou seja, todos os meios de se fazer um federalismo forte estavam a postos, porém, não se via as consequências benéficas, devido ao desarranjo na implementação das políticas públicas.

Em 1996, Marta Arretche traz um trabalho intitulado "Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?". Neste trabalho, Marta argumenta que não somente a descentralização seria capaz de criar um país mais democrático, que as expectativas colocadas neste processo, não

teriam fundos que se sustentam, nem de forma lógica da construção de argumentos, nem de forma empírica. Para a autora, o processo de descentralização ocorrido no Brasil com a Constituição de 1988, é “resultado da disputa de poder por parte de elites políticas de âmbito local, cujos recursos institucionais, especialmente o controle de máquinas eleitorais e administrativas locais, foram notavelmente fortalecidos com a retomada da competição eleitoral como instrumento da legitimidade dos governantes” (p. 22, 1996).

Para Arretche, a concretização dos ideais democráticos depende menos da escala ou nível de governo encarregado da gestão de políticas e mais da natureza das instituições. Isto é, para a autora, era mais necessário entender os arranjos e desenhos das instituições e das políticas implementadas, do que necessariamente para quem ficará a descentralização.

Para embasar seu argumento, Arretche traz o exemplo de França e Espanha, que possuem descentralizações sutis, mas que possuem sucesso em suas políticas públicas e democracia. Ou seja, a descentralização não necessariamente é sinônimo de democracia e sucesso. Além destes exemplos, a autora analisou 4 diferentes políticas: assistência social, educação, saúde e habitação. A política com maior sucesso foi a de saúde por existir uma coordenação entre a burocracia do Ministério da Saúde, a elite profissional, os governadores e prefeitos.

Anteriormente à Constituição, a proteção social existente tinha como característica fundamental ser autossustentável e meritocrática, isto é, tinha acesso quem contribui com o sistema. No entanto, as crises econômicas das décadas de 1970 e 1980 expuseram os grandes limites desta rede, principalmente em prover o mínimo para as demais populações que não possuíam acesso ao emprego.

Com o intuito de construir uma sociedade mais justa e igualitária, que atendesse às demandas da sociedade e diminuísse os riscos sociais e pobreza, a Constituição expandiu os direitos sociais, de forma a equalizar as oportunidades (Castro; Cardoso Jr, 2005). Com o novo arranjo federativo, também vieram as competências concorrentes entre os estados, municípios e a União. Apesar da Constituição estipular que os Estados e Municípios participassem efetivamente nas políticas sociais, além da União, em muitos pontos ela não determinou efetivamente como seria a hierarquia e a divisão normativa dessas funções. Em um primeiro momento, o financiamento quanto às políticas também ficaram indefinidos, não havia uma norma capaz de esclarecer como funcionaria:

Na maioria dos casos, a forma de financiamento padece de indefinição semelhante, quanto ao grau de envolvimento das diferentes instâncias e quanto às formas de repasse dos recursos geridos pela União [...] Exceção feita à Previdência Social, o financiamento de todas as outras áreas depende do envolvimento das três esferas do governo. As contribuições sociais arrecadadas pelo governo federal constituem parcela significativa do montante de recursos disponíveis. Seu repasse para as esferas subnacionais supõe transferências negociadas, quase sempre sem regras de partilha preestabelecidas. Nessas circunstâncias, um processo mais ou menos ordenado de descentralização da decisão e do comando das ações públicas requer empenho e políticas definidas no âmbito federal, que estabeleçam competências, mecanismos de cooperação e critérios de transferência de recursos (Almeida, 1995, P. 93).

A Constituição previu a criação do orçamento da Seguridade Social, que aglutina três áreas: saúde, previdência e assistência social. Essa unificação foi importante para a integração dos recursos e para a sua preservação, visto que poderia sofrer pressão orçamentária devido a outros gastos públicos. O orçamento contava com diversas fontes de financiamento e contribuições, o que poderia aumentar o investimento nas áreas sociais.

Dentre os pontos importantes, cabe destacar a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), que garante a universalização da cobertura e do atendimento a todos os indivíduos de forma igualitária. Quanto aos direitos trabalhistas e previdenciários, foi fixado nacionalmente o salário mínimo; a vinculação entre salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais; e os direitos previdenciários dos trabalhos rurais que passaram a ser equiparados com os trabalhadores urbanos, de forma a suprimir as diferenças que existiam. A área da educação teve o aumento da vinculação dos recursos federais e a contribuição social do salário-educação.

A Constituição reforçou o caráter distributivo das políticas sociais em relação ao *status quo* (de forma diferenciada a depender da política) e redefiniu as funções e poderes de decisão entre as unidades federadas. A nova forma de financiamento e de transferência de recursos causou mudanças na dinâmica de gasto social a partir da década de 1990, tornando-se inovadora no compartilhamento de responsabilidades e cooperação intergovernamental. A consolidação institucional das políticas de saúde, educação, assistência social e outras, foi um marco importante para que estas pudessem se desenvolver ao longo dos anos. Foi a partir da Carta Magna e da sua distribuição de poder que novas arenas de debates e

participação política e social podem ser implementadas para que as futuras normativas pudessem ser incorporadas para o desenvolvimento da área social.

2.2 AS REFORMAS DA DÉCADA DE 1990 DAS POLÍTICAS SOCIAIS

As reformas implementadas na década de 1990 determinaram mudanças importantes no padrão de políticas sociais. Nos seus primeiros anos, houve consenso entre os autores em classificar a nova CF 88 como descentralizadora. Entretanto, as reformas geraram um debate não apenas em relação ao novo arranjo que se criará, quanto à lógica federativa gestada pela Carta Magna (Arretche, 2009; Melo, 2005).

Inicialmente, na gestão de Fernando Collor, é possível observar a interferência governamental para que pudesse barrar os direitos sociais assegurados pela Constituição. Em 1990, Collor vetou a criação da Lei Orgânica da Assistência Social, o que gerou uma certa mobilização dos atores para o debate sobre a regulação da Constituição quanto à assistência social (Colin *et al.*, 2013). Áreas como a Seguridade Social e o Sistema Único de Saúde foram as mais atacadas pela nova gestão. Entre as mudanças, houve a tentativa de desvinculação dos benefícios previdenciários do salário mínimo, a aprovação da lei que regulamenta o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social - o que acabou prejudicando o financiamento da seguridade, visto que deslocou recursos da área para o financiamento de encargos do orçamento fiscal – e o veto presidencial de 25 itens da Lei Orgânica de Saúde, que acabou por prejudicar a estrutura de financiamento do Sistema Único de Saúde.

Entretanto, no ano de 1991, foi aprovado o Regulamento de Benefícios da Previdência Social, que incluía a exigência de um tempo mínimo de contribuição para se aposentar por tempo de serviço ou idade; trabalhadores rurais puderam se aposentar mais cedo e os benefícios passaram a ter um piso mínimo. A aposentadoria especial para trabalhadores que exerciam atividades rurais, de garimpo ou artesanato já estava prevista na Constituição, porém sem um regulamento próprio ainda.

Após o impeachment de Collor, as reformas sociais avançaram. Entre 1993 e 1994 foi implementada a legislação que dizia respeito à previdência rural. A partir dessa normativa, foi possível verificar um aumento crescente do número de

benefícios e beneficiários. Nestes anos, também foi regulamentado a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), criando o arcabouço geral da assistência social e gerando impactos monetários significativos no que se refere a pessoas com deficiências físicas (Benefício de Prestação Continuada) e idosos abaixo da linha de pobreza.

Fernando Henrique Cardoso teve de conciliar dois imperativos importantes para garantir o seu sucesso: suas preferências fiscais com medidas que teriam consequências na sua sobrevivência política. Assim, a sua agenda se baseou na sustentabilidade do Plano Real, o controle da inflação e, no seu segundo mandato, a questão fiscal. Enquanto isso, os estados subnacionais se endividam cada vez mais, se tornando a fonte primária de desequilíbrio. O então presidente tomou diversas medidas para estabilizar a economia, o que envolvia reformas que redefiniram as relações financeiras intergovernamentais (Melo, 2005).

Dentre as iniciativas para estabilizar a economia, estava: renegociação da dívida dos estados; aprovação de emendas estipulando mecanismos mais restritos de suspensão de transferências previstas na Constituição para os estados inadimplentes; aumento da carga tributária; restrição do comportamento fiscal das unidades subnacionais; e retenção de parte dos fundos que eram previstos constitucionalmente para distribuição entre os estados e municípios. Assim, o governo federal conseguiu flexibilizar a parcela de recursos discricionários no orçamento e, ao mesmo tempo, limitar a autonomia fiscal dos estados e municípios. O ápice desse processo foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com o comportamento fiscal subnacional sendo a principal fonte de desequilíbrio, o governo, através das suas reformas, conseguiu controlá-lo, enquanto aumentava a sua carga tributária.

A reforma dos setores sociais implicou em importantes mudanças no desenho federativo. Enquanto a CF 88 possibilitou importantes avanços normativos quanto às políticas sociais - como o reconhecimento da seguridade social em suas três vertentes: saúde, previdência e assistência social - a reforma acabou possibilitando a construção de capacidade estatal, especificação de competência (entre a União, estados e municípios) e responsabilidades (que foram divididas entre os três entes). Com o novo status adquirido pelos municípios, agora eles possuíam outros deveres quanto às políticas sociais, sendo responsáveis pela sua implementação a nível local. As políticas, como saúde, educação e assistência, foram descentralizadas e,

portanto, foi possível construir uma governança multinível que possibilitou um novo arranjo no âmbito das políticas sociais.

Outras das reformas importantes realizadas no governo FHC dizem respeito ao insulamento dos ministérios sociais, protegendo-os do clientelismo e das pressões políticas. Entretanto, essa proteção se restringe apenas à estrutura central dos ministérios. Isto é, enquanto o governo deixou a administração dos ministérios para pessoas próximas ao Executivo, indicando especialistas e pessoas com formação, as representações regionais continuaram a ser usadas em esquemas clientelistas com os parceiros de coalizão. Permaneceu inalterado o padrão de patronagem, apenas ficou confinado a áreas periféricas. Esse fortalecimento do núcleo de comando do Executivo foi o que permitiu assegurar a condução da política social, contrabalançando as forças centrífugas que operavam no sentido de fragmentar as políticas públicas de corte social (Melo, 2005).

A questão da pobreza tornou-se altamente politizada, levando o Congresso a criar uma Comissão Especial para examinar a sua redução. Foi apresentada uma emenda constitucional para a criação de um Fundo de Combate à Pobreza, que primeiramente não teve apoio do presidente por gerar rigidez ao orçamento. De modo a receber apoio do governo, foi proposto o aumento de alíquota de um imposto já vigente, a CPMF. O fundo, entretanto, gerou certa rigidez porque caso a receita anual arrecadada não alcançasse R\$ 4 bilhões, o governo federal cobriria a diferença com a receita tributária geral, conforme destaca Melo (2005). O Executivo garantiu a estabilidade fiscal, ao aumentar os impostos no âmbito federal, e, em troca, o Congresso teve acesso a alguns programas de redução de pobreza protegidos contra cortes discricionários do Poder Executivo, já que a emenda proibia a desvinculação de recursos do fundo (Melo, 2005).

A saúde era uma área com péssimos indicadores. Inicialmente, o governo optou por deixar o orçamento da saúde e da previdência juntos, o que a longo prazo se tornou um problema, visto que isso provocou o enforcamento do orçamento da saúde que passou a ser comprimido pelo da previdência. Para sanar o problema, o governo optou por criar a vinculação de recursos para a área. Isto é, com o novo desenho federativo, a saúde teria seu orçamento robustecido através de duas emendas: uma que criou a CPMF e a outra que estabeleceu os gastos mínimos que os entes deveriam ter com o setor. As reformas implementadas na área da saúde foram cruciais para que a política conquistasse o seu caráter público e universalista,

visto que anteriormente, tanto a saúde como a assistência social, eram centralizadas, mas contavam com grande participação descoordenada de entidades filantrópicas.

Na área da educação foi criado o FUNDEF. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério previa que 15% dos recursos estaduais e municipais ficassem retidos em fundo em cada estado, sendo distribuídos de acordo com o número de matrículas entre rede estadual e local. Os estados e municípios deveriam aplicar no mínimo 15% no ensino fundamental, e 60% do valor com pagamento de professores. Além disso, previa-se um valor mínimo gasto por aluno matriculado, que seria complementado pelo governo federal caso faltasse recurso. Mesmo com a falta de apoio de alguns dos governadores estaduais – que perderam recursos -, o governo federal ainda sim conseguiu aprovar as suas demandas. Esse, e outros fatores, ensejaram novas interpretações sobre o desenho federativo construído pela Constituição de 1988.

Para Melo, se a Constituição de 1988 era descentralizadora, as emendas aprovadas em 1995 foram uma forma de ruptura que estabeleceu o poder novamente na União: “estas mudanças podem ser profundamente explicadas pela reestruturação do padrão de relações intergovernamentais no país” (Melo, 2005, p. 846). Sendo assim, o poder Executivo possuía incentivos e capacidades institucionais para implementar com sucesso a reestruturação. Para tanto, ele argumenta que esta mudança no federalismo e a recentralização cumpriram o papel de reduzir os efeitos desorganizadores dos desequilíbrios fiscais subnacionais e do padrão centrado na patronagem prevalente no âmbito da política social (Melo, 2005).

Enquanto isso, para Arretche (2009), houve um equívoco na leitura da CF de 1988: ela sempre foi centralizadora e as reformas foram uma forma de continuidade. Para Arretche, essas reformas só foram possíveis porque não foram estabelecidas regras que exigiriam, no futuro, a mobilização das majorias para alterar o contrato original. A CF não instituiu grandes possibilidades de vetos players, o que contribuiu fortemente para que ele pudesse aprovar as suas demandas. Não apenas isto, mas também havia consenso no que se refere a diminuição da pobreza, o que possibilitou uma coalizão em torno dos assuntos setoriais, a partir do uso de incentivos para o alinhamento dos interesses dos três entes federados.

Ainda sim, é preciso sinalizar que as reformas foram importantes para estabelecer o papel que cada ente teria nas políticas sociais, mesmo que seu

processo tenha sido lento e não tenha sido de acordo com as expectativas da redemocratização (Draibe, 2003). Coube a União ficar responsável pelo papel de coordenação, indução e regulação das políticas públicas, ao passo que os estados, e mais ainda os municípios, ficariam responsáveis pela gestão e implementação das políticas. Esse novo arranjo alçou os municípios como atores importantes da implementação e, de acordo com a nova configuração, deixou espaços para que houvesse uma decisões a serem tomadas dentro do município.

3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

O primeiro marco da assistência social como política de governo ocorreu ainda na década de 1930, durante o governo Vargas. No entanto, até o seu reconhecimento como uma importante política integrante do tripé da seguridade social, a assistência social foi marcada principalmente pelo seu caráter clientelista, de cidadania regulada (Santos, 1987) e por ser usada durante diversos governos como um mecanismo de intermediação de interesses. A assistência social se desenvolveu como uma política fragmentada, que tinha seus interesses pautados em legitimação de regimes políticos vigentes. Suas ações eram pontuais, fragmentadas e descontínuas, estabelecidas através das relações do indivíduo com o mercado de trabalho e através da caridade, fundada na benesse.

Entretanto, a partir da Constituição de 1988, a assistência social é institucionalizada como uma ferramenta de luta contra a pobreza e falta de acesso a bens sociais, sendo prestada a quem precisar, independentemente da sua contribuição à seguridade social. Seus objetivos são:

- 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 com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V. a garantia de um salário mínimo de benefício mensal a pessoa com 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, 1999).

Com a sua institucionalização, podemos ver um movimento para a diversificação e inclusão de novos atores na construção da assistência social como uma política pública. Esse movimento pode ser visto principalmente pelo processo

incremental de capacitação, principalmente na esfera estadual e municipal (Bichir; Simoni Jr, 2020; Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017; Jaccoud; Licio; Leandro, 2018).

Entretanto, conforme cita Almeida (1995), a assistência social foi a área que menos foi alterada com as reformas implementadas nos anos 1990. Só veremos maiores mudanças da política durante o governo Lula. Enquanto a Constituição Federal agiu de forma a reconhecer como política e na definição de mecanismo de distribuição de receitas entre os entes federados (Bichir; Simoni Jr, 2020), durante o governo Lula (2003-2010), podemos ver os maiores avanços normativos, delimitações estratégicas tanto de formulação, como de implementação e execução, além do uso de indicadores de avaliação e de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

3.1 INSTRUMENTOS NORMATIVOS

Os instrumentos normativos são categorizados como os mais importantes para a construção da Assistência Social como uma importante política de proteção social. Dentre elas estão: a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993; a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) DE 2004; a Norma Operacional Básica de 2005; a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009; e a Lei do SUAS de 2011. Cada uma delas, após a Constituição Federal de 1988, incluiu diretrizes e especificou ainda mais as competências e os programas de acesso aos beneficiários.

Para a compreensão de políticas públicas, é essencial entender as políticas nacionais, suas regulamentações, seus macro parâmetros e suas normativas. Portanto, este tópico colabora para a identificação dos mais importantes marcos legais para que se compreenda, posteriormente, como as colaborações entre atores estatais e não estatais, de dimensões horizontais e verticais, podem ou não influenciar no desempenho dos municípios quanto às políticas de proteção.

3.1.1 Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)

A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, representou um grande passo para a assistência social e inaugurou uma

nova era marcada por diversas normatizações com o intuito de consolidá-la como política pública.

Nela, o objetivo principal é definir as competências e responsabilidades de cada ente federado em matéria de política assistencial (Bichir; Simoni Jr, 2020), através de diretrizes que focam no atendimento aos cidadãos em situação de vulnerabilidade e pobreza. A Loas ainda propõe “a introdução de mudanças estruturais e conceituais na assistência social pública, transformando e criando, através dela, um novo cenário com novos atores e, seguramente, novas estratégias e práticas, além de novas relações interinstitucionais e com a sociedade” (Ministério Público do Estado do Espírito Santo, 2000).

A Lei Orgânica possui seis capítulos que tratam das definições, do princípios, da gestão, benefícios, financiamento e disposições gerais:

Quadro 1 – Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS

Capítulo:	Trata:
Capítulo I	das Definições e dos Objetivos da assistência social, que são os mesmos previstos na Constituição Federal e referem-se basicamente à proteção, à família, à infância, à adolescência e à velhice, à habilitação e reabilitação da pessoa portadora de deficiência;
Capítulo II	dos Princípios e Diretrizes. Estabelece como princípios fundamentais a universalização, a dignidade e a autonomia. Como diretrizes essenciais, a LOAS prevê a descentralização, o comando único em cada esfera de governo e a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações na área da assistência social. Fica clara, neste ponto, a primazia e a responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social em cada esfera de governo;
Capítulo III	da Organização e da Gestão da Assistência Social. Define que as ações de assistência social deverão ser organizadas em sistema descentralizado e participativo, cabendo ao então Ministério do Bem-Estar Social a

	coordenação da Política Nacional de Assistência Social. Trata das normas gerais para o funcionamento das entidades e organizações de assistência social;
Capítulo IV	dos Benefícios, Serviços, Programas e Projetos de Assistência Social. Entre os benefícios, temos o de prestação continuada, que compreende um salário mínimo de benefício mensal ao portador de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
Capítulo V	da Questão do Financiamento da Assistência Social, que deverá contar com recursos da União, dos Estados e dos Municípios. Cabe ao órgão da administração federal, responsável pela política nacional de assistência social, gerir o fundo nacional da assistência social – FNAS, sob orientação e controle do CNAS;
Capítulo VI	das Disposições Gerais e Transitórias, relacionadas diretamente com o reordenamento dos órgãos de assistência social em âmbito federal para a implantação da lei.

Fonte: Elaborado pela autora com base no documento Histórico da Política de Assistência Social desenvolvido pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo.

O intuito é dar início às mudanças estruturais e conceituais da assistência social, introduzindo novos atores e estratégias, além de evidenciar o seu caráter não contributivo e de direito a todos, mesmo que alguns benefícios e serviços possuam focalização.

Através da Loas também foi instaurado o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), com “a missão de promover o controle social da política pública de assistência social e contribuir para o seu permanente aprimoramento, a partir das necessidades da população brasileira” (BRASIL, 1993).

Entre suas principais competências estão: aprovar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), regular a prestação de serviços públicos e privados de assistência social, zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social e convocar ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 1993). O CNAS é composto por 18 membros, sendo nove

representantes governamentais e nove da sociedade civil, e em sua estrutura conta com quatro Comissões Temática: Política da Assistência Social, Normas da Assistência Social, Financiamento e Orçamento da Assistência Social e, por último, Conselhos da Assistência Social.

3.1.2 Política Nacional de Assistência Social (PNAS)

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), foi desenvolvida através do extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e do conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), com o intuito de estabelecer os parâmetros para a implementação do SUAS.

A PNAS significa um grande avanço democrático, visto que para a criação da política, ela foi, anteriormente, discutida em todos os estados brasileiros, através de diversas reuniões, seminários e encontros, como proposto pela Loas. Desde já, podemos constatar que a política nacional se encaminha para a sua municipalização. Os avanços implementados pela política estabelecem o que a Constituição Federal já havia iniciado, especificando as responsabilidades de cada ente, afirmando o novo arranjo federativo que alçava os municípios como uma parte importante da política. O governo central ainda continuaria a exercer de forma centralizadora as normas da política nacional, entretanto, dando espaço para que os poderes subnacionais pudessem implementar e executar as suas próprias políticas levando em conta suas diversidades e peculiaridades.

Através da PNAS busca-se entender as demandas da sociedade brasileira e, através dessas informações, deixar claro as diretrizes da assistência social, detalhando as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão dos serviços socioassistenciais (Secretaria Nacional De Assistência Social, 2005).

Foi a partir da PNAS que podemos ver a introdução dos níveis de complexidade de atendimento, sendo estabelecidos a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial. Esta última, em particular, será o objeto de análise deste trabalho.

3.1.2.1 Proteção Social Básica

A Proteção Social Básica (PSB) é uma das proteções aprofundadas previstas nas normas da Assistência Social. A PSB tem como objetivo prevenir situações de riscos e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e, ou, fragilização de vínculos afetivos. Devem ser incluídas na PSB pessoas com deficiência, fazendo parte dessa rede de proteção o Benefício de Prestação Continuada (BPC), conforme tratado pelo artigo 22 da Loas. Todos os programas e projetos são executados pelas três esferas de governos e devem ser articulados pelo SUAS.

Conforme o programa:

Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial. Deverão, ainda, se articular aos serviços de proteção especial, garantindo a efetivação dos encaminhamentos necessários.

Os serviços de proteção social básica serão executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS (Secretaria Nacional De Assistência Social, 2005).

A PSB ainda é responsável pelo desenvolvimento do Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), e as equipes do CRAS devem prestar informações e orientação para a população da sua área de abrangência, bem como articular com a rede de proteção a promoção e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Realiza ainda:

Sob orientação do gestor municipal de Assistência Social, o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e promove a inserção das famílias nos serviços de assistência social local. Promove também o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais que visem a sustentabilidade, de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social, e evitar que estas famílias e indivíduos tenham seus direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos (Secretaria Nacional De Assistência Social, 2005).

Os serviços prestados pela proteção básica visam potencializar a família como unidade de referência, fortalecer os vínculos com a comunidade através de programas e serviços locais, tais como:

- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- Serviços de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

3.1.2.2 Proteção Social Especial

A *Proteção Social Especial* (PSE) é uma das articulações da política de assistência social, destinada à família a indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social. Podem ser destinados às crianças, adolescentes, jovens e idosos que tiveram seus direitos violados ou ameaçados e para os quais o convívio familiar é considerado prejudicial. Estes serviços requerem maior flexibilidade nas soluções protetivas, levando em conta as particularidades de cada caso, além de contarem com uma gestão compartilhada com outros sistemas de garantias como o Poder Judiciário, Ministério Público, ações do Executivo e outros órgãos.

A PSE se divide em dois tipos de serviços, de média e alta complexidade:

A Proteção Social Especial (PSE) de Média Complexidade organiza a oferta de serviços, programas e projetos de caráter especializado que requerem maior estruturação técnica e operativa, com competências e atribuições definidas, destinados ao atendimento a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos. Devido à natureza e ao agravamento destas situações, implica acompanhamento especializado, individualizado, continuado e articulado com a rede (Ministério Público do Paraná, [s. d.]).

Quanto a de alta complexidade:

“A Proteção Social Especial de Alta Complexidade, por sua vez, tem como o objetivo ofertar serviços especializados, em diferentes modalidades e equipamentos, com vistas a afiançar segurança de acolhida a indivíduos e/ou famílias afastados temporariamente do núcleo familiar e/ou comunitários de origem. Para a sua oferta, deve-se assegurar proteção integral aos sujeitos atendidos, garantindo atendimento personalizado e em pequenos grupos, com respeito às diversidades (ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual). Tais serviços devem primar pela preservação, fortalecimento ou resgate da convivência familiar e comunitária - ou construção de novas referências, quando for o caso - adotando, para tanto, metodologias de atendimento e acompanhamento condizente com esta finalidade” (Ministério Público do Paraná, [S. D.]).

São ofertados pela PSE de média complexidade:

- Serviço de Proteção e Atendimentos Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI);
- Serviços Especializado em Abordagem Social;
- Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
- Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
- Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

A PSE de alta complexidade envolve:

- Serviço de Acolhimento Institucional;
- Serviço de Acolhimento em República;
- Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

A PSE de média e alta complexidade conta com o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), responsável pela orientação aos indivíduos que têm seus direitos violados.

3.1.3 Norma Operacional Básica – NOB/SUAS

As Normas Operacionais de 1996 e 1997 foram responsáveis por formalizar os repasses de recursos para os níveis subnacionais através de convênios. Já a NOB/SUAS 2005 consagra o pacto entre os três entes federados, além de dar início ao processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social em todo o território brasileiro. Também foi uma forma de dar início a uma agenda que consolida o sistema descentralizado e participativo, reforçando a universalidade da política, além de deixar claro as condições para que os entes subnacionais possam contar com o cofinanciamento federal.

Seu conteúdo estabelece: a) caráter do SUAS; b) funções da política pública de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira; c) níveis de gestão do SUAS; d) instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS; e) financiamento; f) regras de transição. A NOB/SUAS 2005 caracteriza um grande avanço no que se refere a construção de metas para todas as esferas de governo, o padrão de financiamento e o controle social (Secretaria Nacional De Assistência Social, 2005a).

Posteriormente, a NOB/SUAS 2012, pactuada pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovada pelo CNAS, ocorreu de forma a expressar os avanços conquistados pelos oito anos de implantação do SUAS. Portanto, a Norma Operacional de 2012 ocorre de forma a fortalecer os princípios e diretrizes já consolidados do SUAS e para aprimorar e avançar nas inovações do sistema (Secretaria Nacional De Assistência Social, 2012).

3.1.4 Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais foi aprovada através da Resolução nº 109 em 11 de novembro de 2009 e representa um grande avanço normativo no que tange às políticas de assistência social. A resolução padroniza os serviços de proteção básica e especial em todo o território nacional, de forma a estabelecer os conteúdos essenciais, público atendido, propósitos e os resultados/impactos esperados (Secretaria Nacional De Assistência Social, 2014).

O documento visa padronizar os serviços socioassistenciais para que também se tornem passíveis de cofinanciamento federal. Isto é, caso estados e municípios criem seus próprios programas de forma a atender uma determinada demanda particular da sua região, ela precisa estar de acordo com o enquadramento e os parâmetros nacionais para que possam receber recursos federais através do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

3.1.5 Lei do SUAS

A criação do Sistema Único de Assistência Social representou um grande marco nas políticas de assistencialismo. O SUAS foi criado e consolidado através da Lei nº 12.435/2011, alterando a Loas. Na prática, o SUAS existe desde 2005 e garante a gestão descentralizada e participativa de cerca de 99,5% dos municípios e seus gestores. Em consonância com os direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988 e com os regulamentos da Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, o SUAS surge como uma forma de centralizar e integrar todos os serviços e programas de assistência. A política conta com a participação integral dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal (DF) e municípios, que avança e consolida a participação do Estado, que anteriormente, era ausente quanto às suas responsabilidades.

Neste novo marco, o território ganha um destaque expressivo quanto à definição, planejamento e execução dos serviços, programa, projetos e benefícios ofertados. Isso pode se notar pela participação ativa e importante dos centros de referências, CRAS e CREAS, que auxiliam nas demandas advindas da sociedade.

Para garantir a comunicação e o alinhamento entre todos os entes, o SUAS conta com diversas instâncias de pactuação, como: a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), 27 Comissões Intergestores Bipartite (CIBs), Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS). O controle social também é uma importante ferramenta da política, sendo representado pelos Conselhos de Assistência Social (Secretaria Nacional De Assistência Social, 2009).

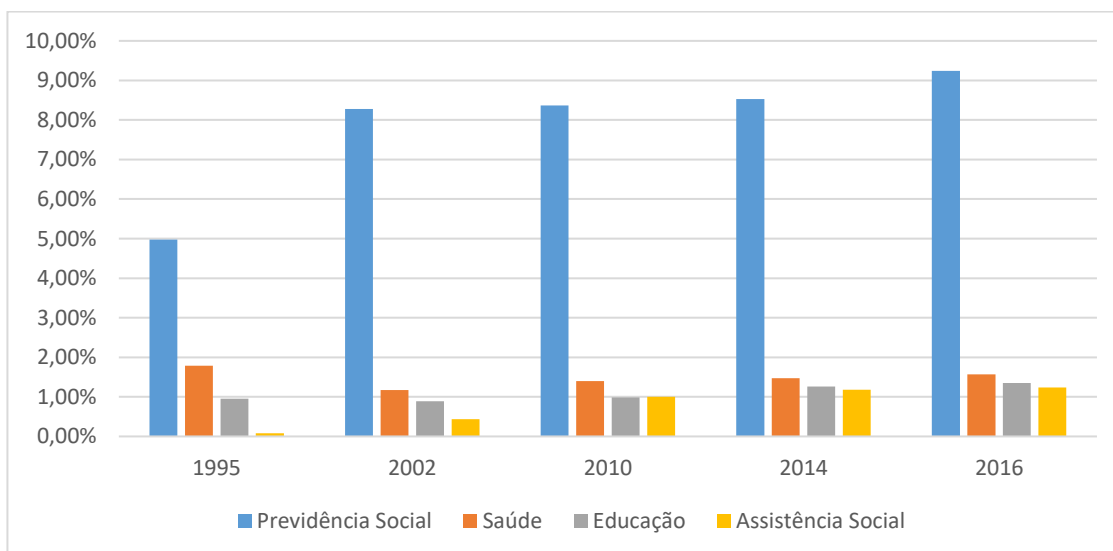
Juntamente com o SUAS, surgiu a necessidade de criar indicadores e formas de garantir a aderência de todos os municípios à política, além de incentivos para a sua continuidade. Para tal, a NOB-SUAS estabelece que todos o governo federal, os estados, DF e municípios deveriam elaborar o Pacto de Aprimoramento do SUAS. O pacto é um instrumento pelo qual são estabelecidas metas e prioridades nacionais, o que se constitui como uma mecanismo de aprimoramento do SUAS (Ministério Da Cidadania, 2019). O pacto deve ser elaborado a cada quatro anos, com acompanhamento e revisão anual das prioridades e metas, além de ser estabelecido tanto no âmbito municipal, como estadual. Entre as metas, elas são divididas por centro de referência (CRAS e CREAS) e também pela gestão do SUAS, de forma a

garantir que todos os atores envolvidos estejam de acordo com a adequação gradativa aos padrões estabelecidos pelo SUAS.

3.2 FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Segundo a Constituição, os recursos previstos para a seguridade através do Orçamento da Seguridade Social (OSS) devem ser igualmente repartidos para as três políticas de proteção – saúde, previdência e assistência. Apesar da saúde também sofrer com gastos menores que os da previdência, a assistência social é a área com os menores gastos em percentual do PIB, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Gastos federais por função orçamentária (%PIB)



Fonte: Peres e Santos (2020).

Apesar do Gráfico 1 demonstrar que a assistência social é a área com a menor participação nos gastos federais por função, é possível notar que há um crescimento dos gastos entre 1995 e 2016, principalmente após 2002. Estas mudanças podem ser vistas devido às estruturas normativas que começaram a ocorrer nos anos 2000, principalmente a partir de 2005, quando se iniciou a estruturação do SUAS. Junta a este fator, também há organizações dos programas de transferência de renda, unificando-os em um só e elevando o seu valor, o Bolsa Família. Por fim, também há a expansão do BPC com valor vinculado ao salário mínimo (Rotatori Couri; Salvador, 2017).

Em seu artigo, Salvador (2017), sintetiza que o Estado brasileiro vem realizando um desmonte no Orçamento da Seguridade Social, em contexto de ajuste fiscal e contrarreforma. Isso se deve principalmente pelos fatores de: i) limitação de fontes do OSS, principalmente das contribuições sociais; ii) o aumento das despesas com previdência social nos últimos anos iii) a utilização pelo governo federal da Desvinculação de Receitas da União (DRU); iv) o ritmo relativamente lento da normatização da assistência social (Salvador, 2012, 2017).

A DRU acabou gerando efeitos nas políticas da seguridade social, permitindo ao governo central utilizar para outras funções fiscais os recursos que deveriam ser destinados exclusivamente para as políticas de seguridade (Salvador, 2017). Além disso, outro fator que merece destaque são as renúncias tributárias: políticas de desonerações tributárias das contribuições sociais e a desoneração da folha de pagamento (Salvador, 2015).

O que se pode observar através da Tabela 1 é que há muito tempo não se cumpre o que está previsto na Constituição Federal de 1988. Apesar da Assistência Social ter um crescimento elevado em relação ao montante repassado, a abertura dos dados permite observar que a maior parte desses pagamentos é referente ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e ao Programa Bolsa Família (PBF).

Tabela 1 – Orçamento da Seguridade Social por funções. Valores em R\$ bilhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços médios de 2017 (*)

Ano	Assistência Social	Previdência Social	Saúde	Trabalho	Outras Funções	Total OSS
2008	51,50	435,73	80,47	37,70	20,27	625,67
2009	53,64	450,54	80,65	44,29	25,12	654,24
2010	61,86	500,07	88,68	47,22	28,63	726,45
2011	67,91	523,97	96,64	52,29	28,80	769,61
2012	75,17	536,74	99,60	55,59	28,91	796,00
2013	79,97	565,85	100,80	59,40	29,58	835,61
2014	82,96	585,35	107,14	63,32	31,84	870,61
2015	78,74	606,05	110,57	55,10	36,92	887,38
2016	85,46	638,97	110,40	60,16	36,87	931,86
2017	85,31	652,57	109,16	71,46	24,42	942,92
Var. %	65,65%	49,76%	35,65%	89,55%	20,47%	50,71%

Fonte: Salvador (2017).

(*)Adaptações realizadas para incluir o ano de 2017 que não constava na tabela original.

Conforme destaca Salvador (2017), é importante notar que o OSS não executa somente as funções vinculadas à seguridade, mas nos anos analisados, ela também vem executando funções intituladas como “outras funções”. Entre 2008 e 2016, estas funções estranhas ao orçamento relatam um crescimento de 81,88%, diminuindo apenas no ano de 2017, quando sua variação em relação a 2016 diminuiu cerca de 34%.

A CF 88 iniciou uma nova configuração na área da assistência social, não só pela universalização dos serviços, mas também pela sua forma de financiamento. De acordo com o art. 195 e outros, todas as ações governamentais na área da assistência devem ser realizadas com recursos do orçamento próprio da seguridade.

É nesse contexto que surge o cofinanciamento da PNAS. Todos os recursos para a execução da política são alocados no FNAS, sendo que parte deles é transferida aos níveis subnacionais: os fundos estaduais e municipais, além do fundo do DF. Para que as partes recebam os recursos da União para a execução e manutenção da política, é necessário cumprir requisitos estipulados pela NOB/SUAS. São elas: i) existência do Conselho de Assistência Social; ii) Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos CAS; iii) Plano de Assistência Social; e iv) comprovação de recursos próprios destinados à assistência social (Medeiros, 2017).

A implementação da PNAS e dos fundos próprios surge com a finalidade de possibilitar a desconcentração da gestão de recursos, permitindo que os níveis subnacionais tenham mais controle e flexibilidade de manejo de recursos de acordo com as suas demandas. Todavia, por mais que as regras e controles sejam definidas na esfera federal, a política é, majoritariamente, financiada por estados e municípios (Mesquita; Paiva; Jaccoud, 2020), o que abre espaço para a análise local.

Conforme demonstram Bichir, Peres e Simoni Jr (2021), há uma arquitetura complexa na gestão da assistência. Os municípios brasileiros entre 2005 e 2019 apresentaram um crescente aumento nas despesas empenhadas com assistência social. É possível observar um aumento de 94%, passando de R\$ 9,4 bilhões para R\$ 18,2 bilhões, conforme demonstra a Tabela 2 abaixo:

Tabela 2 – Função Assistência Social e Total da Despesa Empenhada por Função – Municípios por porte

2005			
Porte do Município	Função Assistência Social (a)	Total da Despesa por Funções (b)	Proporção Assist. Social x Total da Despesa (a/b)
1 – Até 5000	R\$ 477.387.637,37	R\$ 12.673.810.199,91	3,77%
2 – De 5000 a 10000	R\$ 658.788.749,42	R\$ 16.974.867.202,77	3,88%
3 – De 10000 a 20000	R\$ 1.072.551.851,80	R\$ 28.297.435.225,35	3,79%
4 – De 20000 a 50000	R\$ 1.614.176.916,41	R\$ 44.644.850.505,54	3,62%
5 – De 50000 a 100000	R\$ 1.152.482.771,01	R\$ 33.409.524.269,30	3,45%
6 – De 100000 a 500000	R\$ 2.057.365.941,24	R\$ 79.125.637.753,50	2,60%
Mais de 500000	R\$ 2.396.816.120,97	R\$ 106.748.194.484,17	2,25%
Total Geral	R\$ 9.429.569.988,22	R\$ 321.874.319.640,55	2,93%
2010			
Porte do Município	Função Assistência Social (a)	Total da Despesa por Funções (b)	Proporção Assist. Social x Total da Despesa (a/b)
1 – Até 5000	R\$ 779.856.018,22	R\$ 18.384.758.343,88	4,24%
2 – De 5000 a 10000	R\$ 1.010.375.818,64	R\$ 24.357.435.639,17	4,15%
3 – De 10000 a 20000	R\$ 1.885.650.946,12	R\$ 49.196.335.967,93	3,83%
4 – De 20000 a 50000	R\$ 2.727.202.989,67	R\$ 74.233.138.578,44	3,67%
5 – De 50000 a 100000	R\$ 1.821.430.335,75	R\$ 51.726.337.362,22	3,52%
6 – De 100000 a 500000	R\$ 3.725.248.786,05	R\$ 131.383.257.194,44	2,84%
Mais de 500000	R\$ 3.894.484.426,46	R\$ 167.249.820.150,13	2,33%
Total Geral	R\$ 15.844.249.320,91	R\$ 516.531.083.236,22	3,07%
2015			
Porte do Município	Função Assistência Social (a)	Total da Despesa por Funções (b)	Proporção Assist. Social x Total da Despesa (a/b)
1 – Até 5000	R\$ 918.059.698,54	R\$ 19.090.091.784,37	4,81%
2 – De 5000 a 10000	R\$ 1.085.476.529,75	R\$ 26.490.134.185,61	4,10%
3 – De 10000 a 20000	R\$ 1.989.604.412,44	R\$ 54.057.293.590,62	3,68%
4 – De 20000 a 50000	R\$ 2.988.616.204,63	R\$ 85.758.615.576,18	3,48%
5 – De 50000 a 100000	R\$ 1.944.118.533,80	R\$ 65.307.009.193,83	2,98%
6 – De 100000 a 500000	R\$ 4.353.115.325,04	R\$ 162.454.351.836,58	2,68%
Mais de 500000	R\$ 4.470.059.316,82	R\$ 211.806.022.427,48	2,24%
Total Geral	R\$ 18.019.050.041,02	R\$ 624.963.518.594,68	2,88%
2019			
Porte do Município	Função Assistência Social (a)	Total da Despesa por Funções (b)	Proporção Assist. Social x Total da Despesa (a/b)
1 – Até 5000	R\$ 962.136.077,81	R\$ 20.671.743.181,82	4,65%
2 – De 5000 a 10000	R\$ 1.144.427.980,48	R\$ 28.265.521.824,23	4,05%
3 – De 10000 a 20000	R\$ 1.118.226.792,23	R\$ 54.862.819.699,06	3,64%
4 – De 20000 a 50000	R\$ 3.031.730.648,09	R\$ 93.915.254.113,16	3,23%
5 – De 50000 a 100000	R\$ 1.899.530.383,99	R\$ 67.443.941.183,06	2,82%
6 – De 100000 a 500000	R\$ 4.376.052.957,27	R\$ 168.238.189.256,41	2,60%
Mais de 500000	R\$ 4.846.291.684,96	R\$ 234.615.883.768,25	2,07%
Total Geral	R\$ 18.257.396.524,24	R\$ 668.013.353.125,99	2,73%

Fonte: Bichir, Peres e Simoni Jr (2021).

Todavia, quando considerado o gasto em relação ao total de despesas, é possível observar uma diminuição em 2015 e 2019, como pode ser visto na Tabela 3. Conforme salientam Bichir, Peres e Simoni Jr (2021), esse recuo ocorre justamente quando são estabelecidas as metas e coletado o desempenho municipal no âmbito do Pacto de Aprimoramento da Gestão. E ocorre devido a redução dos recursos locais investidos em assistência social, e também em decorrência do menor volume de transferências do FNAS aos municípios.

Tabela 3 – Participação das transferências federais via FNAS no cofinanciamento de programas, serviços e gestão.

Porte do Município	Ano	Rec. Transf. FNAS (a)	Desp. Fç. Assistência Social (b)	Receitas Correntes (c)	% (a/c)	% (a/b)
Até 5000	2005	R\$ 76.075.240,26	R\$ 477.387.637,37	R\$ 14.169.796.553,06	0,54%	15,94%
	2010	R\$ 132.105.505,19	R\$ 779.856.018,22	R\$ 19.623.196.369,87	0,67%	16,94%
	2015	R\$ 204.675.911,38	R\$ 918.059.698,54	R\$ 20.775.651.163,77	0,99%	22,29%
	2019	R\$ 181.791.046,57	R\$ 961.136.077,81	R\$ 23.035.425.791,02	0,79%	18,91%
De 5000 a 10000	2005	R\$ 149.156.158,30	R\$ 658.788.749,42	R\$ 18.650.949.970,35	0,80%	22,64%
	2010	R\$ 213.393.504,60	R\$ 1.010.375.818,64	R\$ 25.488.878.424,11	0,84%	21,12%
	2015	R\$ 254.546.680,23	R\$ 1.085.476.529,75	R\$ 28.101.486.180,94	0,91%	23,46%
	2019	R\$ 237.408.409,14	R\$ 1.144.427.980,48	R\$ 30.335.995.269,80	0,78%	20,74%
De 10000 a 20000	2005	R\$ 233.248.925,81	R\$ 1.072.551.851,80	R\$ 31.150.108.015,92	0,75%	21,75%
	2010	R\$ 421.555.805,01	R\$ 1.885.650.946,12	R\$ 50.871.969.756,10	0,83%	22,36%
	2015	R\$ 444.434.513,27	R\$ 1.989.604.412,44	R\$ 56.686.769.524,42	0,78%	22,34%
	2019	R\$ 378.304.021,45	R\$ 1.998.226.792,23	R\$ 57.647.362.583,46	0,66%	18,93%
De 20000 a 50000	2005	R\$ 308.961.318,62	R\$ 1.614.176.916,41	R\$ 48.657.316.095,14	0,63%	19,14%
	2010	R\$ 625.743.888,92	R\$ 2.727.202.989,67	R\$ 77.714.418.553,14	0,81%	22,94%
	2015	R\$ 828.708.865,29	R\$ 2.988.616.204,63	R\$ 89.109.288.839,63	0,71%	21,04%
	2019	R\$ 537.725.708,40	R\$ 3.031.730.648,09	R\$ 97.956.914.348,15	0,55%	17,74%
De 50000 a 100000	2005	R\$ 149.156.158,30	R\$ 1.152.482.771,01	R\$ 18.650.949.970,35	0,80%	12,94%
	2010	R\$ 213.393.504,60	R\$ 1.821.430.335,75	R\$ 25.488.878.424,11	0,84%	11,72%
	2015	R\$ 254.645.680,23	R\$ 1.944.118.553,80	R\$ 28.101.486.180,94	0,91%	13,10%
	2019	R\$ 237.408.409,14	R\$ 1.899.530.383,39	R\$ 30.335.995.269,80	0,78%	12,50%
De 100000 a 500000	2005	R\$ 187.635.192,61	R\$ 2.057.365.941,24	R\$ 36.677.348.180,26	0,51%	9,12%
	2010	R\$ 367.182.121,21	R\$ 3.725.248.786,05	R\$ 54.637.154.940,00	0,67%	9,86%
	2015	R\$ 355.189.560,29	R\$ 4.353.115.325,04	R\$ 66.878.471.396,79	0,53%	8,16%
	2019	R\$ 306.466.136,91	R\$ 4.376.052.957,27	R\$ 69.940.271.481,13	0,44%	7,00%
Mais de 500000	2005	R\$ 224.157.176,04	R\$ 2.396.816.120,97	R\$113.388.508.685,44	0,20%	9,35%
	2010	R\$ 269.619.351,57	R\$ 3.894.484.426,46	R\$ 170.536.617.652,79	0,16%	6,92%
	2015	R\$ 415.375.539,70	R\$ 4.470.059.316,82	R\$200.769.006.435,16	0,21%	8,76%
	2019	R\$ 468.525.799,35	R\$ 4.486.291.684,96	R\$ 225.287.770.418,89	0,21%	9,67%

Fonte: Bichir, Peres e Simoni Jr (2021).

Como pode ser visto na Tabela 3, as transferências federais correspondem a menos de 1% do orçamento dos municípios. Entretanto, no que se refere às transferências em relação ao gasto com assistência, essa porcentagem se eleva significativamente. A relação de transferência/despesa por função da AS representa uma porcentagem expressiva quando se trata dos municípios de até 50.000 mil habitantes (porte pequeno I e II). Após esse número de habitantes, o valor passa a diminuir (municípios de médio porte) e chega a menos de 10% quando se trata de municípios com mais de 100.000 mil habitantes (grande e metrópole).

Em suma, o que se pode observar é que o cofinanciamento se mostra um fator complexo para a política e que varia conforme o porte do município. Para tanto, a questão do Financiamento Nacional da Assistência Social e o gasto local com a

política serão utilizados como variável de análise para que se possa explorar a possível correlação com as metas cumpridas pelos municípios.

4 GOVERNANÇA MULTINÍVEL

Com as recentes transformações nos papéis desempenhados pelos entes federados nas políticas nacionalmente reguladas, a governança multinível surge como uma forma de encontrar inovações analíticas que fujam do debate dicotômico entre federalismo x descentralização e suas consequências para as políticas sociais, trazendo um olhar ampliado para o que acontece nos níveis subnacionais.

Apesar do conceito de governança ser de uso ampliado no meio acadêmico, partimos dos conceitos elaborados por Marques (2013) e Lascoumes e Le Galès (2007), onde a sua utilização se insere no contexto de formulação e implementação em que há participação de diversos atores públicos e privados. Desta forma, podemos prosseguir na conceituação de governança multinível.

Conforme demonstra Bichir, “a origem do debate sobre governança multinível data desde os processos de reorganização territorial das políticas sociais, ocorridos desde os anos 1970 nos países industrializados” (2018). Com as mudanças econômicas, das políticas de bem-estar social e do papel do Estado na provisão de serviços de proteção social (Kazepov e Barberis, 2013), o conceito de governança multinível adquire novas formas de conceituação variando de acordo com os diferentes contextos. O conceito inclui a análise horizontal, ou seja, dos atores estatais e da sociedade civil. E a análise vertical, que se baseia na relação entre os três entes.

O debate brasileiro traz novas características, visto que os arranjos federativos e as relações intergovernamentais são únicos. Mesmo que tenhamos discussões divergentes sobre as interpretações da Constituição Federal de 1988 (ex. Melo, 2005; e Arretche, 2009), não há espaços para dúvidas: faz-se necessário que haja uma investigação sistemática sobre os espaços de autonomia decisória dos municípios (Gomes, 2010), para “compreender dinâmicas locais de governança, definição de agendas próprias e modos de operação da política” (Bichir, 2018).

Seguindo a literatura sobre governança multinível (Sellers, Lindstrom, 2007; Kazepov, Barberis, 2013; Bichir, 2018) e entendendo que há espaço para decisões e certos graus de autonomia na implementação local de políticas públicas (Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2020), este trabalho visa analisar as relações intergovernamentais de coordenação da política de assistência social, de modo que seja possível verificar os impactos de diferentes formas de indução em políticas regulamentadas nacionalmente (Arretche, 2016; Bichir; Simoni Jr, 2020; Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2020; Kazepov; Barberis, 2013; Sellers; Lidstrom, 2007). Mais precisamente, analisamos a proteção social especial.

A assistência social é uma área historicamente marcada por baixa coordenação governamental e à mercê de entidades filantrópicas e religiosas. Portanto, com os avanços normativos da política, faz-se necessário uma análise mais completa sobre como a política se comporta em diferentes territórios, com diferentes particularidades e formas de indução.

Conforme o debate levantado por Arretche (2012), é notória a percepção de que parte da *policy decision-making* está centrada na União, enquanto os estados e municípios ficam responsáveis pela *policy-making*. Esta configuração contribuiu para a redução de desigualdades entre as unidades subnacionais (Arretche, 2016). No entanto, condizente com a literatura de governança multinível e de implementação, ressaltamos que é importante considerar que *policy-making* não se trata simplesmente de seguir instruções formuladas alhures. Estados e, principalmente, municípios contam com considerável agência, e condições estruturais locais são também importantes. (Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2020; Bruch; White, 2018).

No caso do SUAS, uma política historicamente recente, observa-se indução e incentivos do governo central para que determinados serviços e benefícios sejam fortalecidos no nível local. Entretanto, cabe ressaltar que mesmo com a centralização decisória e regulatória, deve-se analisar em que medida a implementação e execução das políticas varia de acordo com diversos fatores locais.

Portanto, este capítulo tratará de situar o leitor quanto à coordenação da assistência social, seus indutores e examinar as transformações da política em duas diferentes dimensões de acordo com a lente da governança multinível, para que possamos, posteriormente, analisar a correlação de diferentes fatores e os resultados da proteção social especial.

4.1 INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA MULTINÍVEL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Por muito tempo o debate brasileiro se concentrou sobre a forma do Estado e, após, sobre suas possíveis consequências para as políticas públicas. Passada esse debate e partindo do que a literatura já avançou e constatou, o federalismo não significa necessariamente uma menor capacidade de coordenação do governo federal, muito menos é sinônimo de descentralização (Bichir, Peres e Simoni Jr, 2021).

Portanto, dá seguimento à agenda de estudos que olha para as políticas públicas com as lentes da governança multinível, se concentrando no ponto de vista vertical e horizontal, para compreender as relações entre os entes federados na implementação de políticas nacionais.

A Assistência Social é uma política desenhada e coordenada pelo governo central. Apesar disso, suas normativas apontam para a municipalização da política. Tal configuração, entretanto, não significa que o Estado não tenha controle sobre ela. Através dos arranjos centrais formulados pela CF 88 e pela Loas, foi se construindo ao longo dos últimos anos as capacidades estatais, especificações de competências e responsabilidades, de forma que todos os entes tenham suas devidas competências claras.

A indução e coordenação do governo federal se concentra no município, visto que é onde se concentra a população e onde as ações devem ocorrer, além da implementação e execução da política. Como se pode ver, o governo central e os municípios possuem papel de destaque no que refere à assistência social, ao contrário dos estados que possuem papel bastante limitado (Bichir, Peres e Simoni Jr, 2021).

Para que o Sistema Único de Assistência Social se tornasse um política sólida, foram necessários três instrumentos de coordenação: as NOBs, os Pactos de Aprimoramento das Gestões estadual e municipal e as instâncias de pactuação entre níveis de governo e entre os estados e municípios, CIB e CIT, respectivamente (Jaccoud, Lício e Leandro, 2018). A CIT é a arena onde ocorrem as negociações e trocas de aprendizagens entre os representantes federais, estaduais e municipais e que é responsável pela pactuação dos indicadores de desempenho municipal (Bichir, Peres e Simoni Jr, 2021).

Entretanto, é importante ressaltar que a definição de normas não é o suficiente para garantir que as unidades subnacionais tenham adesão à política e comportamentos coordenados. As arenas de discussão, NOBs e os pactos entre os governos apesar de terem papel fundamental, “não garantem que os níveis subnacionais possuam real poder de decisão em relação às principais diretrizes da política” (Bichir; Simoni Jr, 2020). Conforme argumentam Palotti e Machado (2014) e Bichir e Simoni Jr (2020), “o poder de agenda está de fato nas mãos do governo federal, deixando os representantes dos níveis subnacionais o poder de qualificar agendas e potencialmente vetá-las – algo que não acontece sem custo”.

Neste trabalho, serão analisados fatores dos dois eixos da governança multinível: vertical e horizontal. No eixo vertical, entram as relações intergovernamentais entre os entes federados, isto é, as divisões de competências. Como dito, cada ente ficou responsável por uma parte importante da política e isto pode interferir, como veremos a seguir, nos resultados alcançados pelos municípios. Não se trata propriamente de analisar o federalismo, mas sim de ver como essas relações podem estar relacionadas com desempenho dos municípios nas políticas de proteção social.

Quanto ao eixo horizontal, trata-se de verificar as relações entre os atores, visto que “o SUAS é baseado em uma rede socioassistencial que combina provisão direta e indireta de serviços, a cargo de organizações da sociedade civil (OSC) conveniadas com o poder público (Bichir, Peres e Simoni Jr, 2021; Bichir; Gutierrez, 2019).

4.2 PACTO DE APRIMORAMENTO DE GESTÃO DOS MUNICÍPIOS

O Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS é um “instrumento de pactuação desenvolvida para o aprimoramento da implementação e gestão dos serviços nos âmbitos estadual e municipal” (Bichir, Simoni Jr e Pereira, 2020). Assim sendo, o Pacto surge como uma forma de avaliar periodicamente os níveis subnacionais em relação às políticas afiançáveis, de forma que seguisse as regulações oriundas da LOAS, PNAS e NOB/SUAS.

O Pacto de Aprimoramento do SUAS compreende:

- I – definição de indicadores;
- II – definição de níveis de gestão;
- III – fixação de prioridades e metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Suas;
- IV – planejamento para o alcance de metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Suas;
- V – apoio entre a União, os Estados, o Distrito Federal e o Municípios, para o alcance das metas pactuadas; e
- VI – adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação.

Neste trabalho, serão analisadas as metas pactuadas para os municípios. Ao todo, são 21 metas distribuídas entre PSB, PSE e a Gestão do SUAS. As metas são elaboradas para um período de quatro anos (2014-2019), com acompanhamento e revisão anual das prioridades e metas estabelecidas.

Um importante instrumento para a consolidação do pacto é a Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Uma arena de debates, discussões e deliberações onde participam representantes das gestões federal, estadual (Fonseas) e municipal (Congemas) . Esta arena é um importante pilar central do arranjo de governança do SUAS (Bichir, Peres e Simoni Jr, 2021), onde são discutidos os indicadores de mensuração e evolução do pacto durante o quadriênio.

Junto a CIT, há também o Conselho Nacional de Assistência Nacional (CNAS), que instituiu a resolução em que primeiro se criou o pacto para os municípios e, posteriormente, para os estados. Neste trabalho, serão analisadas as metas que são deliberadas pela CIT através do Pacto de Aprimoramento de Gestão Municipal, como veremos nas próximas seções.

4.3 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

Para a análise do trabalho, será usado o município como recorte principal. Visto isso, este tópico busca situar o leitor com os aspectos demográficos dos municípios brasileiros, para que consigam compreender as variações que ocorrem nas metas cumpridas pelo Proteção Social Especial.

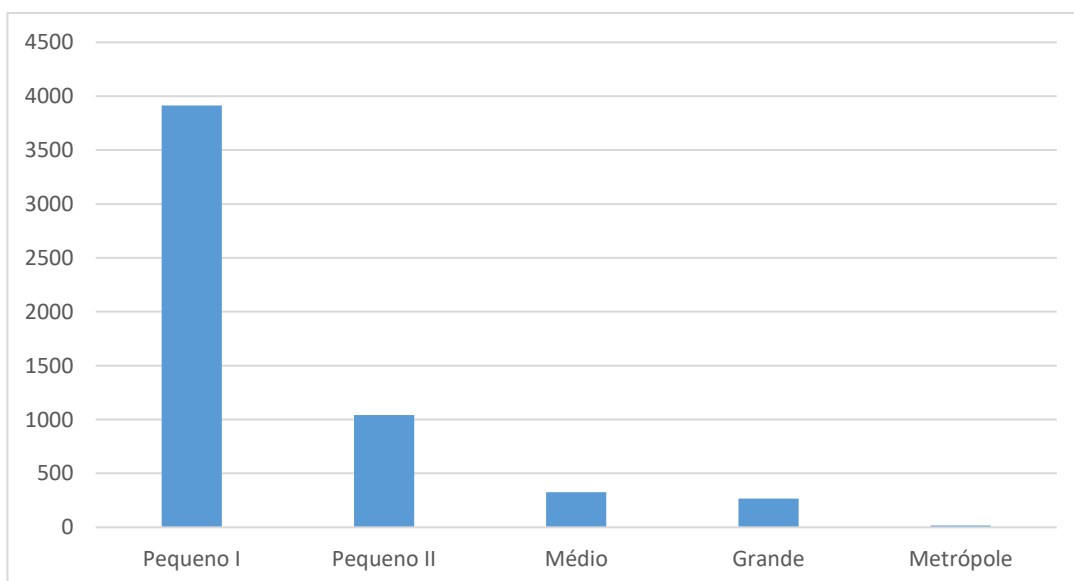
A dinâmica populacional e territorial é um importante indicador e recorte da política para que possamos entendê-la de diversas maneiras. A partir do território, podemos averiguar os recortes econômicos, por exemplo, além de ser importante para que se possa implementar o número adequado de centros de referências conforme a demanda e as especificações da política.

Para determinar o número de centros de referência a serem implementados, a política estabelece uma divisão dos municípios por porte:

- Pequeno I: com população até 20.000 habitantes
- Pequeno II: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes
- Médio: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes
- Grande: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes
- Metrópole: com população superior a 900.000 habitantes

As metrópoles são as cidades com mais de 900.000 mil habitantes e há apenas 17 delas. Entretanto, sua população representa mais de 20% da população total. Enquanto isso, as cidades de porte pequeno I, expressam a grande maioria de municípios, um total de 3.914 dos 5.570 municípios (Saraiva, 2017).

Gráfico 2 – Contagem de porte populacional



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados retirados do IBGE.

A implementação dos centros são definidas através de parâmetros referenciados por diagnósticos socioterritoriais e dados da vigilância

socioassistencial para que possa definir o números de CREAS a serem implementados, de acordo com a realidade de cada território (Medeiros, 2017).

Quadro 2 – Parâmetros de referência do CREAS

Porte do Município	Número de habitantes	Parâmetros de referência
Pequeno I	Até 20.000	Cobertura de atendimento em CREAS regional; ou implantação de CREAS Municipal, quando a demanda local justificar.
Pequeno II	20.001 até 50.000	Implantação de pelo menos 1 CREAS.
Médio	De 50.001 até 100.00	Implantação de pelo menos 1 CREAS.
Grande, Metrôpoles e DF.	A partir de 100.001	Implantação de 1 CREAS a cada 200.000 mil habitantes

Fonte: Medeiros, 2018.

Quanto aos CRAS, fica definido:

Quadro 3 – Parâmetros de referência do CRAS

Município	CRAS
Pequeno I	Mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas.
Pequeno II	Mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas
Médio	Mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas.
Grande	Mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas.
Metrôpole	Mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas.

Fonte: Medeiros, 2018.

A NOB/SUAS prevê que as cidades de pequeno porte I e II e de médio porte, podem atender até 50 casos. As de grande porte, metrópole e DF, 80 casos. Todavia, também deixam em aberto que a capacidade de atendimento pode variar de acordo com a realidade de cada território e unidade.

Já a capacidade de atendimento dos CRAS é definida de acordo com o número de famílias em situação de vulnerabilidade social a serem referenciadas no território (Medeiros, 2018).

4.4 CONTRIBUIÇÕES DESTE ESTUDO

Seguindo o conceito de Kazepov (2005) de que o local onde mora cada indivíduo faz diferença, e que os processos de reescalonamento dos regimes de bem-estar estão sofrendo mudanças com o passar dos anos, afetando a qualidade dos serviços que essa população pode ter acesso, este trabalho visa contribuir com o debate sobre governança multinível na área do SUAS.

A agenda de estudos de autores como Bichir, Canatto, Simoni Jr., Peres, Pereira e outros, trouxe visões diferenciadas sobre como uma política nacionalmente regulada pode ter diferentes êxitos quanto aos seus resultados, principalmente devido aos diversos arranjos a nível local.

Seguindo o trabalho de Bichir, Peres e Simoni Jr (2021), no qual os autores buscaram avançar em relação ao modo de operação da governança multinível, inovando em analisar não somente a oferta, mas também as medidas de desempenho da oferta de serviços básicos, este trabalho busca seguir pelo mesmo caminho, entretanto, analisando a Proteção Social Especial.

No trabalho anterior dos autores, foi avaliada a Proteção Social Básica através das metas do Pacto de Aprimoramento. No estudo, os autores analisaram variáveis que diziam respeito às relações entre o Estado e organizações sociais, de forma que todas as dimensões de governança multinível de estruturação do SUAS fossem analisadas. Além destas, os autores também utilizaram variáveis exógenas como medida de controle, dimensões políticas, socioeconômicas e demográficas (Bichir, Peres e Simoni Jr, 2021).

Este trabalho busca ir por direção semelhante, mas com algumas diferenças metodológicas. Realizamos testes bivariados com algumas variáveis de cada

dimensão da governança multinível, de forma que se possa encontrar correlações entre a porcentagem de metas atingidas pelos municípios. O estudo também se diferencia ao fazer um comparativo entre os resultados do primeiro ano do quadriênio do Pacto de Aprimoramento, 2014, com os resultados no último ano, 2017.

Dessa forma, a questão central deste trabalho será: quais fatores podem estar associados com o maior cumprimento de metas por determinados municípios? Para isso, será analisada a porcentagem média de metas cumpridas pelos municípios brasileiros¹, para que se possa avançar e responder questões específicas:

1. Quais fatores exógenos ao desenho da política estão relacionados com as metas cumpridas por determinados municípios?
2. As transferências do Fundo Nacional de Assistência Social possuem algum tipo de relação com o número de metas cumpridas?
3. Os indicadores locais dos municípios estão associados com o cumprimento de metas?

Partiremos da hipótese central que os municípios com os melhores indicadores e capacidade local cumprem mais metas, e que fatores estruturais locais importam. Sendo assim, seguem as hipóteses específicas:

- a) Fatores exógenos ao desenho da política se relacionam de forma significativa com o cumprimento de metas.
- b) A distribuição FNAS possui associação positiva com a porcentagem de média de metas cumpridas pelo município.
- c) A porcentagem de gasto local com Assistência Social e as metas de Gestão do SUAS estão associadas com o cumprimento de médias.
- d) A existência de provisão indireta por meio de organizações possui relação negativa com o cumprimento de metas.
- e) Os conselhos deliberar sobre as demandas faz com que a média de metas cumpridas sejam superiores em comparação aos que não deliberam.

¹ Visto que as metas da PSE são para municípios a partir de 20 mil habitantes, os municípios de porte Pequeno I serão excluídos da análise para quaisquer variáveis.

- f) Municípios que têm conselhos que fiscalizam têm médias maiores em comparação aos que não possuem um conselho fiscalizador.

Estudos demonstram que a área da assistência social – comparada com saúde, habitação e educação – foi a menos beneficiada ou alterada pelo ciclo de reformas que se iniciou logo após a promulgação da Constituição Federal (Almeida, 1995), mesmo com os avanços significativos iniciados ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso para que o tema entrasse na agenda. O atraso na construção de uma política pública bem alicerçada gerou impactos negativos para a assistência social, agravados pelos problemas com o financiamento da proteção social em decorrência do esmagamento financeiro propiciado pela previdência.

Foi apenas com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2004, que se pode ver um maior empenho do Estado em construir e solidificar a capacidade assistencial do Estado (Bichir, 2011, 2016; Brasil; Bichir, 2022; Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017). Logo após, a criação do SUAS que pudemos ver com mais clareza a articulação da política para ser implementada a nível nacional, com estratégias, promoção e integração de políticas, serviços e programas que pudessem ser induzidos a nível local.

Portanto, entendendo que há avanços e retrocessos na linha histórico-institucional da assistência social (Brasil; Bichir, 2022), este trabalho visa trazer à luz da governança multinível mais uma parte da assistência social – a proteção especial-, de forma que complemente outros trabalhos para que se possa entender e analisar o conjunto da proteção social brasileira. Por fim, E, , através da mensuração dos efeitos de processos, utilizando o olhar do debate da coordenação federativa e indução de capacidades estatais em nível subnacional (Bichir, Peres e Simoni Jr, 2021), pretende-se também contribuir para a melhoria da política pública.

5 METODOLOGIA

Foram utilizadas as metas do Pacto de Aprimoramento de Gestão Municipal do período de 2014 a 2017. As 21 metas estabelecidas são divididas entre Proteção Social Básica, Especial e Gestão do SUAS, que foram definidas pela CIT, visando cumprir as decisões da NOB/SUAS 2012. Os dados utilizados na análise deste estudo foram coletados no Censo SUAS, IBGE, Secretaria do Tesouro Nacional e FIRJAN².

Para este estudo, foram analisadas 7³ metas da Proteção Social Especial, que podem ser vistas no Quadro 4, de forma que seu resultado será usado como a nossa variável dependente.

Quadro 4 – Metas de Aprimoramento de Gestão Analisadas – PSE

Metas	Descrição
Meta 9	Ampliar a cobertura da Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAIFI) ⁴ nos municípios com mais de 20.000 habitantes
Meta 10	Identificar e cadastrar famílias no CadÚnico com a presença de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil
Meta 11	Cadastrar população em situação de rua
Meta 12	Atender a população de rua
Meta 13	Acompanhar pelo PAEFI as famílias com crianças e adolescentes em serviço de acolhimento
Meta 14	Reordenar os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes
Meta 15	Acompanhar pelo PAEFI das famílias com violação de direitos em decorrência do uso de substâncias psicoativas
Meta 16	Implantar Unidades de Acolhimento (residência inclusiva) para pessoas com deficiência em situação de dependência com rompimento de vínculos familiares

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (atual Ministério da Cidadania)

² Dados cedidos pelo professor Sergio Simoni Junior. Os mesmos foram utilizados para analisar a Proteção Básica Especial por Bichir, Peres e Simoni Jr em seu artigo de 2021.

³ A Proteção Social Especial conta com 8 metas ao total, entretanto, conforme o documento do Ministério, dada a complexidade e multiplicidade de fatores envolvidos no processo de reordenamento, no momento de coleta dos dados ainda estava em fase de construção os parâmetros que viabilizem o cálculo da meta 14.

⁴ PAEFI é um serviço voltado para famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados (Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, 2015).

Cada município recebe 0 ou 1 a depender se cumpriu ou não cada meta. A medida aqui utilizada consiste na soma desses valores e na sua divisão pelo máximo de metas que cada município poderia atingir.

Para análise da relação entre o o Pacto de Aprimoramento e as demais variáveis, utilizaremos o último ano do quadriênio como objeto empírico. Depois, compararemos o cumprimento de metas entre 2014 e 2017. Como algumas metas não se aplicam a todos os municípios, o indicador é ajustado para verificar o máximo de metas cumpridas por cada município, para então desenvolver a média total. E, conforme citado anteriormente, os municípios de porte Pequeno I não serão analisados, visto que possuem poucas atribuições relacionadas à proteção social especial.

Para a análise das variáveis independentes quantitativas – olhar Quadro 5 – será utilizado o teste de correlação para verificar se estes fatores estão associados com o cumprimento de metas da proteção social especial.

Quadro 5 – Variáveis para correlação bivariada

Hipótese	Variáveis independentes	Variável dependente
Fatores exógenos ao desenho da política geram impacto significativo no cumprimento de metas	Porcentagem de pobres; desigualdade econômica (índice de Gini); PIB per capita (versão logarítmica)	% de metas cumpridas pelos municípios
Quanto maior o gasto do município com a Assistência Social, em relação a despesa orçamentária, maior é a porcentagem média de metas cumpridas pelo município	O peso ponderado da transferência do FNAS no gasto local com assistência	% de metas cumpridas pelos municípios
Quanto mais elevada a capacidade e gasto local, mais metas o município consegue cumprir.	Proporção de gastos com assistência no total de despesas orçamentárias local; metas de gestão do SUAS	% de metas cumpridas pelos municípios

Fonte: Elaborada pela autora.

A variável “Gestão do SUAS” foi calculada pelo mesmo Pacto de Aprimoramento utilizado para mensuração da variável dependente. Ela é formada a partir da média das seguintes metas:

Quadro 6 – Metas de Aprimoramento de Gestão Analisadas – Gestão SUAS

Metas	Descrição
Meta 17	Desprecarização dos vínculos trabalhistas das equipes que atuam nos serviços socioassistenciais e na gestão do SUAS
Meta 18	Estruturação das Secretarias Municipais de Assistência Social (SMAS) com formalização de áreas essenciais
Meta 19	Adequação da legislação Municipal à legislação do SUAS
Meta 20	Ampliação da participação dos usuários e trabalhadores nos Conselhos Municipais de Assistência Social
Meta 21	Regularização do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) como instância de Controle Social do Programa Bolsa Família

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (atual Ministério da Cidadania)

Para a análise das variáveis independentes categóricas com a variável dependente quantitativa, será utilizado o T-Test. As variáveis categóricas são:

Quadro 7 – Variáveis para T-Test

Hipótese	Variáveis independentes	Variável dependente
A existência de provisão indireta por meio de organizações possui relação negativa com o cumprimento de metas	Provisão indireta	% de metas cumpridas pelos municípios
Os conselhos deliberar sobre as demandas faz com que a média de metas cumpridas sejam superiores em comparação aos que não deliberam	Conselho delibera	% de metas cumpridas pelos municípios
Municípios que têm conselhos que fiscalizam têm médias maiores em comparação aos que não possuem um conselho fiscalizador	Conselho fiscaliza	% de metas cumpridas pelos municípios

Fonte: Elaborado pela autora.

As variáveis categóricas escolhidas, sobre as ações dos conselhos na política local, são essenciais para a nossa análise para compreender, de forma não muito aprofundada nesse momento, o peso que os conselhos na política local. Conforme a autora Guicheney:

“Os conselhos são também instituições que desempenham funções junto À produção da *policy*, e que, como tal, devem ser compreendidas - noutras palavras, devem ser minimamente equiparados a qualquer outra instituição que contribua, em algum grau, para a produção de políticas sociais”. (Guicheney, 2019)

Desta forma, faz-se primordial o uso de tais variáveis para a análise da política, visto que elas não mais são apenas instituições representativas, mas também atuam de forma direta e contributiva para o êxito da política local.

Tal qual os conselhos, a provisão indireta de serviços são importantes para a análise. Visto que estas organizações podem não ter regulação direta dos poderes, é necessário averiguar se elas possuem alguma relação com as médias, e se sim, verificar se é positiva ou negativa.

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção é responsável por discutir os resultados alcançados no cumprimento das metas da Proteção Social Especial e da Gestão do SUAS do Pacto de Aprimoramento, além das análises de correlação e T-Test das variáveis independentes. Ao final, é possível observar um comparativo entre os resultados da PSE em 2014 e 2017.

6.1 METAS DO PACTO DE APRIMORAMENTO PSE E GESTÃO DO SUAS

Em média, os municípios cumpriram 57,64% das metas, com desvio-padrão de 17,91%. O valor mínimo observado foi 0%, e o máximo 100%. A Tabela 4 abaixo destaca a porcentagem de municípios que se aplicam a cada uma das metas:

Tabela 4 - % de municípios que se aplica ou não cada uma das metas - PSE

% de municípios		
Metas	SE APLICA	NÃO SE APLICAM
Meta 9	30%	70%
Meta 10	100%	0%
Meta 11	23%	77%
Meta 12	6%	94%
Meta 13	93%	7%
Meta 14	meta não calculada	meta não calculada
Meta 15	42%	58%
Meta 16	2%	98%

Fonte: Elaborado pela autora.

A meta 10 é a única que se aplica a todos os municípios. Por seu turno, a meta 9 não se aplica em cerca de 70% dos municípios. Esta se refere a implantar 1 CREAS em municípios entre 20 e 200 mil habitantes, e implantar um CREAS para cada conjunto de 200 mil habitantes para os municípios acima desse número. O que ocorre é que conforme o IBGE, até 1º de julho de 2017, cerca de 70% dos municípios brasileiros possuíam menos de 20 mil habitantes. A Tabela 5 traz um panorama das médias de metas cumpridas por porte:

Tabela 5 - Média de metas cumpridas por porte - PSE

Porte	% média de metas cumpridas
Pequeno I	porte excluído da análise, visto que os municípios com menos de 20 mil habitantes não são obrigados a terem um CREAS (a menos que se constate a necessidade)
Pequeno II	58,33%
Médio	56,54%
Grande	56,75%
Metrópole	50,28%

Fonte: Elaborado pela autora.

Para a análise das metas de Gestão do SUAS, também foram excluídos os municípios de porte Pequeno I, apesar as metas se aplicarem a todos. Os resultados

alcançados demonstram que os municípios cumpriram em média 47,37% das metas, com desvio padrão de 19,36%. A Tabela 6 demonstra a porcentagem de metas cumpridas conforme o porte do município:

Tabela 6 - Média de metas cumpridas por porte – Gestão do SUAS

Porte	% média de metas cumpridas
Pequeno I	porte excluído da análise
Pequeno II	46,54%
Médio	46,89%
Grande	50,98%
Metrópole	50,59%

Fonte: Elaborado pela autora.

Analisando as Tabelas 5 e 6, é possível verificar que há uma maior tendência dos municípios cumprirem as metas da PSE, ao invés das metas da Gestão do SUAS. Os municípios de porte Pequeno II cumprem mais metas em relação a PSE, enquanto os municípios de porte Grande cumprem mais metas em relação a Gestão do SUAS. Esta relação se inverte quando se analisa os Pequenos II na Gestão do SUAS, que são os que cumprem, em média, menos metas que os municípios de portes maiores.

6.2 TESTE DE CORRELAÇÃO DAS VARIÁVEIS QUANTITATIVAS

Os testes de correlação foram aplicados utilizando a variável dependente – porcentagem de metas cumpridas pelos municípios em 2017 na PSE – e as variáveis independentes quantitativas, para analisar quais fatores estão associados com o cumprimento das metas. As hipóteses aqui tratadas são: (i) Fatores exógenos ao desenho da política se relacionam de forma significativa com o cumprimento de metas; (ii) a distribuição do FNAS possui associação positiva com a porcentagem de média de metas cumpridas pelo município; e (iii) a porcentagem de gasto local com Assistência Social e as metas de Gestão do SUAS estão positivamente associadas com o cumprimento de médias.

(i) Fatores exógenos ao desenho da política se relacionam de forma significativa com o cumprimento de metas

Os fatores exógenos se referem a fatores estruturais dos municípios, mas que podem de alguma forma estarem relacionados com o cumprimento de metas.

Tabela 7 - Correlação Metas PSE x Variáveis Exógenas

		Correlations			
		%MetasPSE2017	%Pobres	GINI	log_pib_percapit a_medio
		7			
%MetasPSE2017	Pearson Correlation	1	,227**	,127**	-,198**
	Sig. (2-tailed)		,000	,000	,000
	N	1651	1651	1651	1651
%Pobres	Pearson Correlation	,227**	1	,580**	-,797**
	Sig. (2-tailed)	,000		,000	,000
	N	1651	1651	1651	1651
GINI	Pearson Correlation	,127**	,580**	1	-,364**
	Sig. (2-tailed)	,000	,000		,000
	N	1651	1651	1651	1651
log_pib_percapita_medio	Pearson Correlation	-,198**	-,797**	-,364**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,000	
	N	1651	1651	1651	1651

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Fonte: Elaborada pela autora.

A Tabela 7 demonstra a correlação das variáveis independentes com a porcentagem de metas da PSE em 2017. Em relação à porcentagem de pobres, a análise mostra que há uma relação positiva, apesar de fraca. O mesmo ocorre com o índice de GINI. Entretanto, em relação ao PIB *per capita*, a associação com a porcentagem de metas é negativa. Ou seja, quanto mais elevado o PIB, menor a porcentagem de metas. Todas as três correlações são altamente significativas, isto é, elas possuem uma grande probabilidade de serem sistemáticas, e não aleatórias. Em suma, quanto maior a população pobre, mais desigual e menos rico o município, maior o cumprimento das metas.

(ii) a distribuição do FNAS possui associação positiva com a porcentagem de média de metas cumpridas pelo município

A variável FNAS se refere ao eixo vertical da governança multinível. Ela corresponde ao peso ponderado da transferência do FNAS no gasto local com assistência (Bichir, Peres e Simoni Jr, 2021). Portanto, o que será analisado aqui é se existe uma associação positiva e significativa entre as metas e a variável independente.

Tabela 8 - Correlação Metas PSE x FNAS

Correlations			
		MetasPSE2017	FNAS_gasto_ponderado_medio
MetasPSE2017	Pearson Correlation	1	,192**
	Sig. (2-tailed)		,000
	N	1651	1651
FNAS_gasto_ponderado_medio	Pearson Correlation	,192**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	
	N	1651	1651

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Fonte: Elaborada pela autora.

Conforme a Tabela 8 acima, é possível observar que existe uma correlação e ela é significativa, apesar de não ser uma correlação forte. Ou seja, ela pode ser utilizada como uma possível variável que possa explicar uma média maior no cumprimento de metas.

(iii) a porcentagem de gasto local com Assistência Social e as metas de Gestão do SUAS estão positivamente associadas com o cumprimento de médias

O gasto local com AS e as metas da Gestão do SUAS são as variáveis que compreendem o nível local na nossa análise. Portanto, elas vão testar a nossa hipótese quanto à sua relação com as metas nos municípios. Segue abaixo:

Tabela 9 - Correlação Metas PSE x Nível Local

Correlations

		%MetasPSE2017	%GastoLocalIAS	%GestãoSUAS
	Pearson Correlation	1	,037	,092**
%MetasPSE2017	Sig. (2-tailed)		,137	,000
	N	1651	1651	1651
	Pearson Correlation	,037	1	,108**
%GastoLocalIAS	Sig. (2-tailed)	,137		,000
	N	1651	1651	1651
	Pearson Correlation	,092**	,108**	1
%GestãoSUAS	Sig. (2-tailed)	,000	,000	
	N	1651	1651	1651

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Fonte: Elaborada pela autora

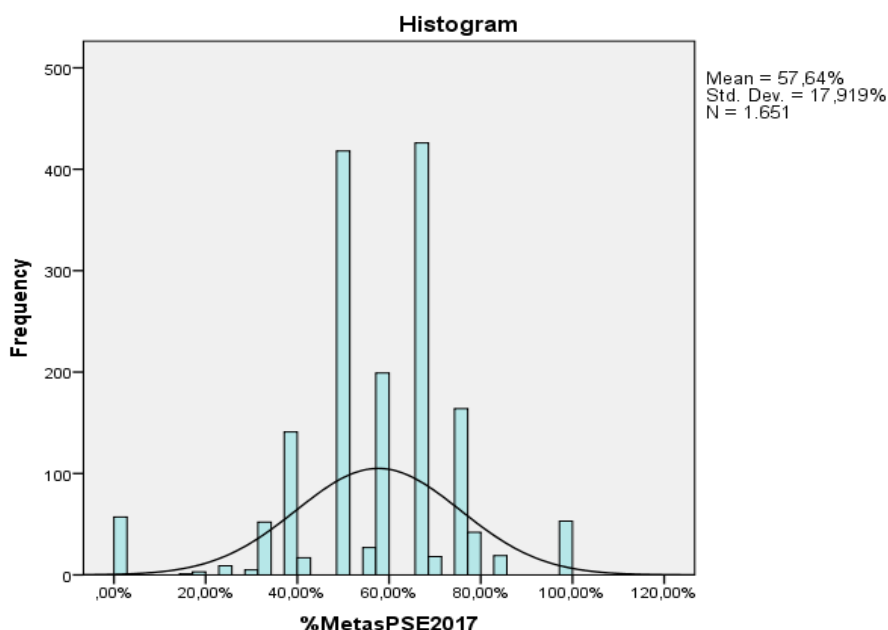
Conforme a Tabela 9, é possível verificar que o gasto local não possui uma relação forte com a maior média de metas, bem como não possui significância. As metas de Gestão do SUAS também não possuem uma relação forte, mas têm significância, e se relacionam positivamente para o cumprimento de metas.

6.3 T-TEST DE ANÁLISE DE VARIÁVEIS QUANTITATIVAS E CATEGÓRICAS

Nesta etapa serão testadas as hipóteses referentes ao nível horizontal da governança multinível. As hipóteses aqui tratadas são: (i) a existência de provisão indireta por meio de organizações possui relação com o menor cumprimento de médias cumprimento de metas; (ii) os conselhos deliberar sobre orçamentos municipais faz com que a média de metas cumpridas seja superior aos que não deliberam; e (iii) municípios que têm conselhos que fiscalizam têm médias maiores em comparação com os que não possuem um conselho fiscalizador.

(i) a existência de provisão indireta por meio de organizações possui relação negativa com o cumprimento de metas

Para o T-Test, foi necessário realizar um teste de distribuição de frequência com os valores da variável independente, para verificar se a variável possuía uma distribuição normal, conforme o Gráfico 3:

Gráfico 3 – Histograma de Teste de Frequência – Metas PSE

Fonte: Elaborada pela autora.

Conforme o gráfico acima, conclui-se que a distribuição está normal, visto que ela é caracterizada por uma função, cujo o gráfico descreve uma curva de sino, onde: a posição central é a média da distribuição de probabilidades e o desvio-padrão especifica a variabilidade da distribuição (Barbetta, 2007). O T-Test foi utilizado para comparar as proporções de municípios que possuíam serviços de assistência social ofertados de forma indireta, isto é, através de organizações sociais da sociedade.

Os testes sobre a provisão indireta, conforme a Tabela 10 abaixo, demonstraram que os resultados encontrados são estatisticamente significativos. Municípios que têm provisão indireta, possuem médias menores.

Tabela 10 – T-Test Metas PSE x Provisão Indireta

		Group Statistics				
		ProvisãoIndireta	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
MetasPSE2017	Não		670	61,5942%	17,18112%	0,66376%
	Sim		981	54,9461%	17,92008%	0,57214%

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
								Lower		Upper
MetasPSE2017	Equal variances assumed	3,691	,055	7,526	1649	,000	6,64805%	0,88330%	4,91555%	8,38055%
	Equal variances not assumed			7,586	1476,148	,000	6,64805%	0,87632%	4,92909%	8,36701%

Fonte: Elaborada pela autora.

(ii) os conselhos deliberar sobre as demandas faz com que a média de metas cumpridas sejam superiores aos que não deliberam

No teste de hipótese quanto às metas da PSE e sobre os conselhos deliberar ou não em relação aos orçamentos, o teste aponta que há uma diferença estatisticamente significativa. Municípios que possuem conselhos que deliberam, possuem as maiores médias, conforme a Tabela 11:

Tabela 11 – T-Test Metas PSE x Conselho Delibera

		Group Statistics				
		ConselhoDelibera	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
MetasPSE2017	Não		516	56,2066%	18,71026%	0,82367%
	Sim		1135	58,2975%	17,51657%	0,51994%

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
								Lower		Upper
MetasPSE2017	Equal variances assumed	2,010	,156	2,200	1649	,028	-2,09084%	0,95028%	-3,95473%	-0,22695%

Equal variances assumed	2,147	939,449	,032	-2,09084%	0,97405%	-4,00240%	-0,17927%
-------------------------	-------	---------	------	-----------	----------	-----------	-----------

Fonte: Elaborada pela autora.

(iii) municípios que têm conselhos que fiscalizam, têm médias maiores quanto aos que não possuem um conselho fiscalizador

A Tabela 12 demonstra o teste sobre o conselho fiscalizar ou não. Em suma, não há uma diferença significativa e não têm diferença quanto às médias.

Tabela 12 – T-Test Metas PSE x Conselho Fiscaliza

		Group Statistics								
		ConselhoFiscaliza	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean				
MetasPSE2017	Não		11	54,4372%	20,17561%	6,08318%				
	Sim		1640	57,6655%	17,90763%	0,44220%				
		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
									Lower	Upper
MetasPSE2017	Equal variances assumed	,008	,931	,595	1649	,552	-3,22828%	5,42185%	-13,86272%	7,40617%
	Equal variances not assumed			,529	10,106	,608	-3,22828%	6,09923%	-16,79891%	10,34236%

Fonte: Elaborada pela autora.

Os resultados apresentados aqui, em resumo, se mostraram satisfatórios. As variáveis sobre o nível de pobreza, desigualdade e riqueza, apresentaram uma alta significância. Entretanto, enquanto as duas primeiras possuem associação positiva com a maior média de metas, o PIB *per capita* possui uma relação inversa. Municípios com as maiores médias de PIB, também são os que possuem as menores médias de metas cumpridas.

A variável que se refere ao nível vertical da governança multinível, FNAS, possui uma relação significativa, apesar de não ser muito forte. Esta variável diz respeito ao peso ponderado da transferência do FNAS no gasto local com assistência social.

Quanto ao nível local, o gasto local com assistência social se mostrou uma variável que não possui uma forte relação com o cumprimento de metas, bem como não possui significância. Ao contrário das metas da Gestão do SUAS, que apresentaram significância, apesar de não terem uma relação forte.

As hipóteses testadas quanto ao nível horizontal, reafirmaram as afirmativas feitas anteriormente. A provisão indireta de serviços de proteção diminui as médias de metas cumpridas no Pacto de Aprimoramento. Enquanto isso, conselhos que deliberaram sobre os orçamentos municipais estão relacionados com maior cumprimento de metas. Mas, se referindo ao conselho fiscalizar, não demonstra diferença nas médias, e não possui significância.

Em resumo, as correlações e os T-Tests utilizados foram importantes para demonstrar o que se relaciona com o cumprimento de médias e o que contribui para o êxito dos municípios quanto ao Pacto de Aprimoramento, no que se refere à proteção social especial.

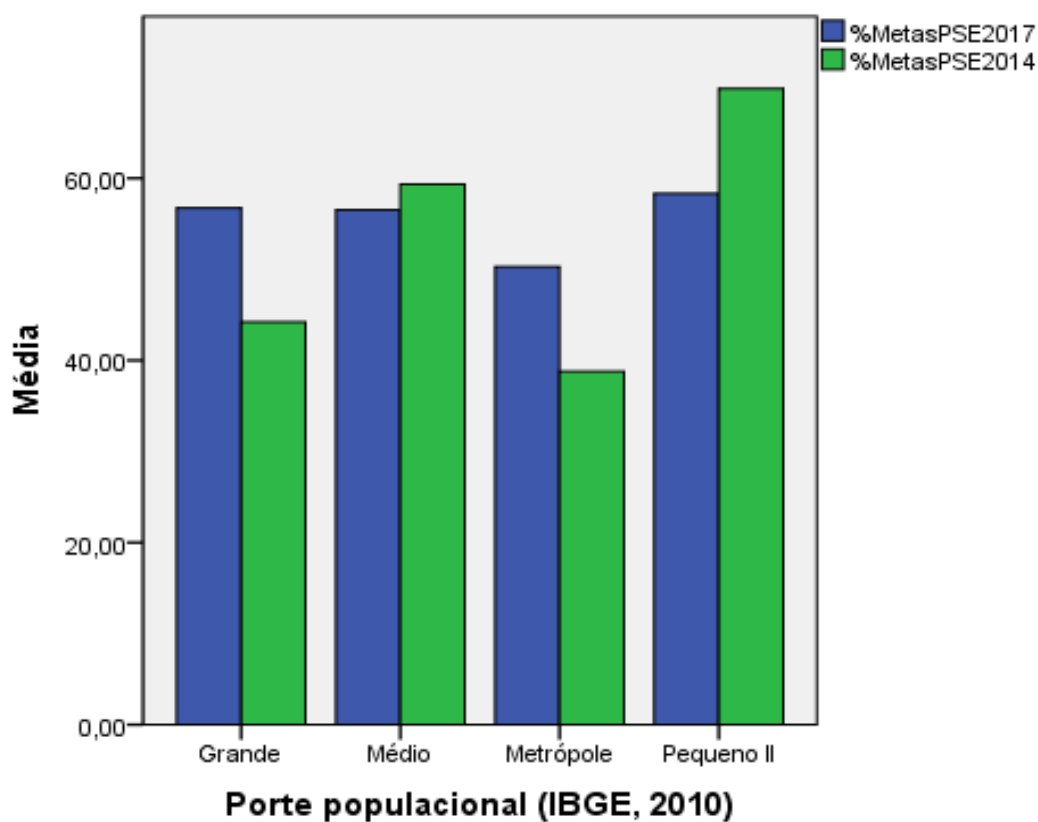
Na próxima seção, poderá ser visto como se comparam as médias do início do Pacto de Aprimoramento com o último ano, para averiguar quais as diferenças, semelhanças e os possíveis padrões.

6.4 ANÁLISE COMPARATIVA PSE 2014 X 2017

As metas do Pacto de Aprimoramento foram instituídas para o quadriênio 2014-2017 e foram calculadas ao final de cada ano, com metas que deveriam ser progressivamente cumpridas com o passar dos anos.

Ao contrário do que poderia se esperar, o ano de 2014, o primeiro do quadriênio, cumpriu-se mais metas que no final do período. A média total de metas cumpridas, ainda excluindo os municípios de porte Pequeno I, é de 63,33% e o desvio padrão de 27,91%.

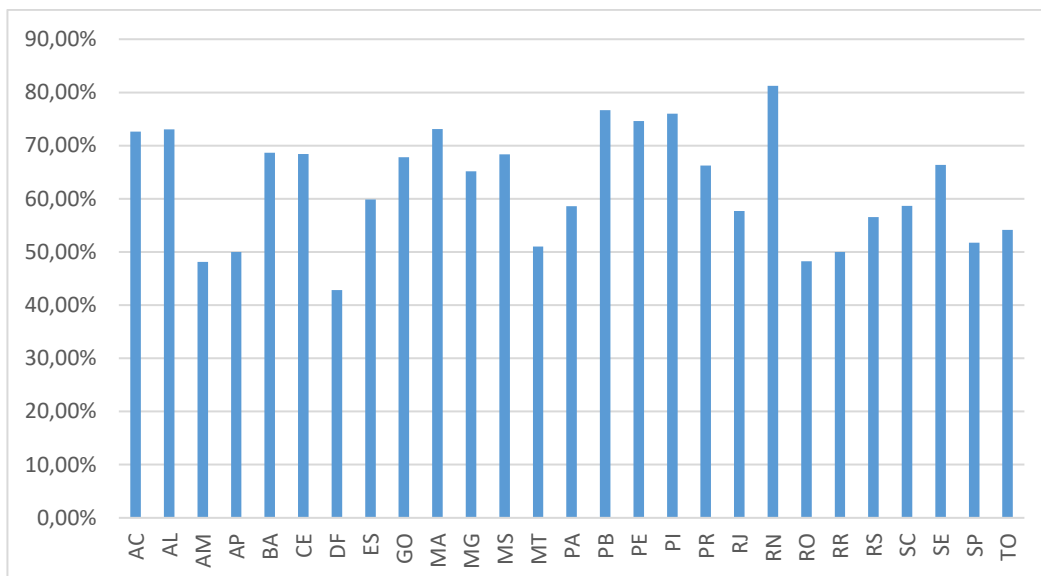
Conforme podemos observar no Gráfico 4, os municípios de porte Pequeno II e Médio cumpriram mais metas em 2014. As metrópoles e os grandes melhoraram sua performance em 2017.

Gráfico 4 – Análise comparativa PSE 2014 x 2017 por porte de municípios

Fonte: Elaborado pela autora.

Vamos verificar como esses dados se distribuem por Unidade da Federação. É possível verificar no Gráfico 5 que, em 2014, a média ficou entre 42,86% - sendo do DF esta média – e 81,22%, média do Rio Grande do Norte.

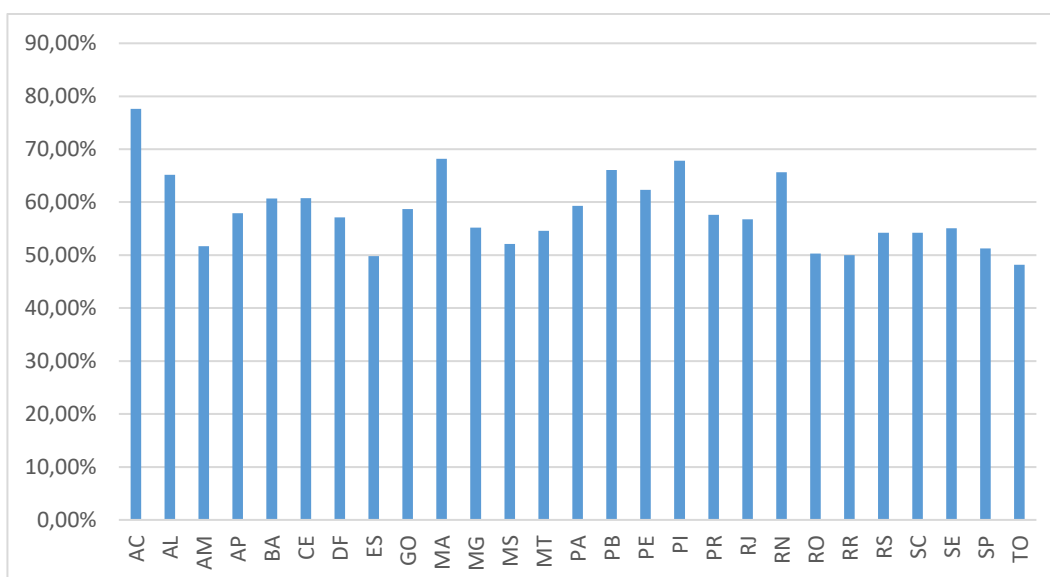
Gráfico 5 – Média de metas da PSE 2014 por UF



Fonte: Elaborado pela autora.

Todavia, quando comparamos com o Gráfico 6, que mostra os dados em 2017, é possível observar que: apesar de DF ser o que teve a menor média em 2014, ele foi o mais aumentou proporcionalmente as suas médias, cerca de 14,28%. Entretanto, MS foi o que mais diminuiu, cerca de 16,23%. Em 2017, o estado com a menor média foi Tocantins, e com a maior média foi o Acre, 77,62%.

Gráfico 6 – Média de metas da PSE 2017



Fonte: Elaborado pela autora.

Agora, veremos como se comportam as médias quando separadas por região:

Tabela 13 – Médias de metas PSE 2014 x 2017 por região

Região	PSE 2014	PSE 2017
Nordeste	73,12%	63,52%
Norte	54,54%	56,43%
Centro-Oeste	57,51%	55,64%
Sudeste	58,61%	53,24%
Sul	60,50%	55,36%

Fonte: Elaborada pela autora.

Nos dois anos de análise, a região do Nordeste foi a que teve a maior média de metas cumpridas. A região Norte é que a teve a menor média em 2014. Em 2017, é o Sudeste.

Está análise vai de encontro com o que foi encontrado na correlação da porcentagem de metas com o PIB *per capita*. Na correlação, os municípios com os maiores PIBs, são os que possuem as menores médias. E, conforme o IBGE, os estados que possuem os maiores PIBs se concentram no Sul e Sudeste.

Tabela 14 – Valor médio PIB *per capita* por região

Região	2014	2017
Nordeste	R\$ 14.329,13	R\$ 16.648,52
Norte	R\$ 17.879,20	R\$ 18.233,54
Centro-Oeste	R\$ 35.653,48	R\$ 39.104,29
Sudeste	R\$ 37.298,57	R\$ 39.110,26
Sul	R\$ 32.687,15	R\$ 35.164,98

Fonte: IBGE.

Em suma, seria necessário mais testes para averiguar quais os fatores contribuíram para que o ano de 2014 tivesse médias maiores que as de 2017. Todavia, os resultados encontrados nesta breve análise se mostraram satisfatórios para que se possa compreender um pouco mais sobre a política pública e para identificar os possíveis padrões que se repetem durante os dois anos.

7 CONCLUSÃO

Neste trabalho, o objetivo foi analisar a Proteção Social Especial através do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS, a partir da ótica da governança multinível. Buscou-se também contribuir para o debate da governança, ainda de forma tímida. Trata-se de considerar as múltiplas formas de se induzir uma política nacional no município, mas também de procurar explicações para os resultados encontrados nas políticas sociais deixando de olhando somente a relação dicotômica entre descentralização x federalismo, para que se possa compreender as consequências de diferentes arranjos ramificados do federalismo brasileiro.

Portanto, para dar continuidade a essa agenda que vem se formando não só internacionalmente, mas também no contexto brasileiro, buscou-se avaliar uma política consolidada recentemente e que, apesar de contar com diversos estudos, ainda não havia chegado até a proteção social especial com uma abordagem quantitativa.

Os modelos de análises aqui utilizados buscaram encontrar fatores que pudessem explicar, mesmo de forma sucinta, quais são as variáveis que os futuros estudos poderão olhar para montar novas pesquisas e para que se possa complementar com demais variáveis, mas de forma explicativa.

Os resultados alcançados neste trabalho demonstram o que os estudos já apontavam: é uma complexa política, com complexos fatores que podem explicar um arranjo que se formou dentro dos municípios em relação à assistência social. Fatores exógenos, do nível vertical, horizontal e o nível local apresentam pretensões para que se possa explicar o porquê de alguns municípios cumprirem mais metas que outros.

Na análise comparativa foi possível verificar ainda que há uma tendência das regiões com o maior PIB per capita – Sul e Sudeste – cumprirem menos metas. Regiões como Norte e Nordeste lideram como regiões com a maior média, tanto nos resultados de 2014, como de 2017. As explicações para tal ainda não ficaram claras, mas possibilitam um novo gancho para que se possa encontrar fatores explicativos adequados.

Apesar de quase todas as hipóteses serem corroboradas, ainda há um certo vácuo na análise a se analisar, visto que as correlações não são tão fortes. Isssp abre

caminho para encontrar novos modelos que possam explicar quais variáveis seriam as mais adequadas para complementar o estudo.

Repassando a literatura e considerando o histórico da assistência social, o estudo demonstrou que houve uma certa lentidão para que a política se consolidasse. Mesmo que agora ela seja uma política nacional, os caminhos percorridos foram fracionados, principalmente no que se refere à parte normativa. A Constituição Federal de 1988 criou um arcabouço incompleto que precisou ser complementado ano após ano. A fragmentação política pode ser usada aqui como uma forma de explicar os percalços, mas não cabe a este trabalho olhar especificamente para este fator.

Quanto à governança multinível, fica claro que é necessário olhar de forma mais concentrada para esse tipo de análise, visto que medidas simples e dicotômicas de federalismo e a descentralização não mais são opções viáveis para se estudar uma área tão complexa como a da assistência social. Além disso, o financiamento da política nacional mostrou-se como um relevante ponto a ser estudado, visto que o orçamento da assistência social em relação a outras políticas acaba por ser esmagado no Orçamento da Seguridade Social.

A assistência social é uma área que ainda demanda atenção e é necessário que se avance neste estudo procurando novas formas de encontrar explicações para os seus êxitos a nível municipal em diferentes dimensões que abrangem a política, de forma a encontrar seus erros e acertos para diminuir as desigualdades de resultados encontrados na análise.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], n. 24, p. 41–67, 2005.
- ABRUCIO, F. L. Os barões da federação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], n. 33, p. 165–183, 1994.
- ALMEIDA, Maria. H. T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 28, n. 10, p. 88/108, 1995.
- ALMEIDA, M. H. T. de. Recentralizando a federação?. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], n. 24, p. 29–40, 2005.
- ARRETCHE, M. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, [s. l.], v. 52, n. 2, p. 377–423, 2009.
- ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. 1a eded. Rio de Janeiro, RJ: Editora FIOCRUZ : FGV Editora, 2012.
- ARRETCHE, M. Federalism, Social Policy, and Reductions in Territorial Inequality in Contemporary Brazil. *Em*: BEN ROS SCHNEIDER. **New Order and Progress: Development and Democracy in Brazil**. [S. l.]: Oxford University Press, 2016. p. 162–186. *E-book*. Disponível em: Acesso em: 16 abr. 2022.
- ARRETCHE, M. MITOS DAS DESCENTRALIZAÇÃO: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 11, n. 31, 1996.
- BARBETTA, P. A. **Estatística aplicada às ciências sociais**. 7. ed. reved. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2007. (Série didática).
- BICHIR, R. Governança Multinível. *Em*: PEDRO LUIZ COSTA CAVALCANTE; ROBERTO ROCHA C. PIRES (org.). **Boletim de Análise Político Institucional. Governança Pública**. Brasília: Ipea, 2018. (, v. 19). p. 49–56. *E-book*. Disponível em:
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/181206_bapi_19.pdf. Acesso em: 21 abr. 2022.
- BICHIR, R. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. 2011. 271 f. Programa de Doutorado em Ciência Política - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em:
https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/user_files/noticias/ckeditor/Bichir_tese_rev.pdf. Acesso em: 23 abr. 2022.

BICHIR, R. NOVAS AGENDAS, NOVOS DESAFIOS REFLEXÕES SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL. **Novos Estudos CEBRAP**, [s. l.], v. 104, p. 104–137, 2016.

BICHIR, R.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, [s. l.], v. 11, n. 2, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212017000200202&lng=en&tling=en. Acesso em: 7 nov. 2021.

BICHIR, R., M.; GUTIERRES, K. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. *Em*: ARRETCHE, M. A.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (org.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. [S. l.]: Editora Unesp, 2019. p. 269–293.

BICHIR, PERES E SIMONI JR. Multilevel governance in federal systems: the case of social assistance policy in Brazil. **IPSA World Congress 2021. Local Government, State Capacities and Public Policies in Federal States of the Global South**, [s. l.], 2021.

BICHIR, R. M.; SIMONI JR, S. Determinants of the implementation of social assistance programs in Brazil: a multilevel approach. **Paper apresentado no 44º encontro da Anpocs**, [s. l.], 2020.

BICHIR, R.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. SISTEMAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS EFEITOS NA IMPLEMENTAÇÃO O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 35, n. 102, p. e3510207, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 out. 1988**. São Paulo: Atlas, 1999.

BRASIL. **Histórico da Política de Assistência Social**. Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Texto produzido para a Capacitação Regional de Conselheiros Estaduais e Municipais de Assistência Social, , 2000. Disponível em: <https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/4a46f022-05a3-4410-9627-6c9151ca6621.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social (Loas)**. 7 dez. 1993. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8742-7-dezembro-1993-363163-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 17 abr. 2022.

BRASIL. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, , 2005a. Disponível em: Acesso em: 19 abr. 2022.

BRASIL. **Norma Operacional Básica NOB-SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, , 2012. Disponível em: Acesso em: 16 abr. 2022.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, , 2005b. Disponível em: Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. **Sistema Único de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, , 2009. Disponível em: Acesso em: 19 abr. 2022.

BRASIL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, , 2014. Disponível em: Acesso em: 19 abr. 2022.

BRASIL, F. G.; BICHIR, R. Policy Dynamics and Government Attention over Welfare Policies: An Analysis of the Brazilian Case. **Brazilian Political Science Review**, [s. l.], v. 16, n. 1, 2022. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212022000100204&tlng=en. Acesso em: 23 abr. 2022.

BRUCH, S. K.; WHITE, K. K. Politics, State discretion and retrenchment in safety net provision: evidence from the USA in the post-Welfare Reform era. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, [s. l.], v. 11, n. 3, p. 459–483, 2018.

CASTRO, J.; CARDOSO JR, J. C. Políticas sociais no Brasil: evolução do gasto social federal no período 1995/2002. *Em*: JACCOUD, L. (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. [S. l.]: Ipea, 2005.

COLIN, D. R. A. *et al.* (org.). **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, [s. l.], v. 15, n. 2, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 2 maio 2022.

GOMES, S. The multi-faceted debate on decentralization and collective welfare. **Brazilian Political Science Review**, [s. l.], v. 4, 2010. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212010000100010&lng=en&nrm=iso&tlng=en. Acesso em: 22 abr. 2022.

GUICHENEY, H. **Provisão municipal de bem-estar social: o papel dos conselhos sobre a gestão, fiscalização e definição de políticas e serviços no plano local**. 2019. Tese de Doutorado - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. O SUAS NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA Transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos - CEBRAP**, [s. l.], v. 36, n. 02, p. 36–53, 2017.

JACCOUD, L.; LICIO, E. C.; LEANDRO, J. G. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. *Em*: XIMENES, D. (ed.). **Implementação de Políticas Públicas - questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Brasília: Enap, 2018. p. 23–62.

KAZEPOV, Y. Cities of Europe: changing contexts, local arrangements, and the challenge to social cohesion. *Em*: CITIES OF EUROPE: CHANGING CONTEXTS, LOCAL ARRANGEMENTS, AND THE CHALLENGE TO SOCIAL COHESION. 1. ed. [S. l.]: Wiley-Blackwell, 2005. p. 03–42.

KAZEPOV, Y.; BARBERIS, E. Social Assistance Governance in Europe: Towards a Multilevel Perspective. *Em*: MARX, I.; KENNETH, N. (org.). **Minimum Income Protection in Flux**. [S. l.]: Palgrave Macmillan, 2013. p. 197–224.

LASCOUMES, p; LE GALÈS, P. Understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 1–21, 2007.

LINZ, J.; STEPAN, A. Inequality Inducing and Inequality Reducing Federalism: with a Special Reference to the Classic Outlier. **Artigo apresentado no XVIII Congresso da Associação Internacional de Ciência Política, realizado na cidade de Quebeque (Canadá)**, [s. l.], 2000.

MARQUES, E. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, [s. l.], v. 7, p. 8–35, 2013.

MEDEIROS, J. O cofinanciamento das políticas de assistência social. *Em*: GESUAS. 29 nov. 2017. Disponível em: <https://www.gesuas.com.br/blog/cofinanciamento-assistencia-social/>. Acesso em: 25 abr. 2022.

MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, [s. l.], v. 48, n. 4, p. 845–889, 2005.

MESQUITA, A. C.; PAIVA, A.; JACCOUD, L. Instrumentos financeiros de coordenação no SUAS. *Em*: JACCOUD, L. (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Pacto de Aprimoramento do Suas. *Em*: GOVERNO FEDERAL. 16 dez. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/gestao-do-suas/pacto-de-aprimoramento-do-suas>. Acesso em: 19 abr. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. **Proteção Social Especial**. , [s. d.]. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/suas/creas/pse_institucional.pdf. Acesso em: 9 abr. 2022.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (org.). **Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences**. 1. ed. [S. l.]: Cambridge University

Press, 2005. *E-book*. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9780511491856/type/book>. Acesso em: 12 abr. 2022.

PALOTTI, P. L. de M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilhada decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados**, [s. l.], v. 57, n. 2, p. 399–441, 2014.

PERES, U. D.; SANTOS, F. P. dos. GASTO PÚBLICO E DESIGUALDADE SOCIAL O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 35, n. 103, p. e3510307, 2020.

PETERSON, P. The Priece of Federalism. **New York: Twentieth Century Fund**, [s. l.], 1995.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], n. 24, p. 9–27, 2005.

ROTATORI COURI, J.; SALVADOR, E. As Dimensões do Financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. **Argumentum**, [s. l.], v. 9, n. 3, p. 81–97, 2017.

SALLUM JÚNIOR, B. **Labirintos: dos generais à Nova República**. São Paulo: Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

SALVADOR, E. Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, [s. l.], v. 14, n. 2, p. 4–22, 2012.

SALVADOR, E. da S. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social & Sociedade**, [s. l.], n. 130, p. 426–446, 2017.

SALVADOR, E. **Renúncias Tributárias: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil**. 1. ed. Brasília: Inesc, 2015.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SARAIVA, A. Quase 25% dos municípios tiveram redução de população em 2017. *Em*: AGÊNCIA DE NOTÍCIAS IBGE. 30 ago. 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/16132-quase-25-dos-municipios-tiveram-reducao-de-populacao-em-2017>. Acesso em: 25 abr. 2022.

SECRETARIA ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). *Em*: MINISTÉRIO DA CIDADANIA. 22 jun. 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/servicos-e-programas/paefi>. Acesso em: 25 abr. 2022.

SELLERS, J.; LIDSTROM, A. Decentralization, Local Government, and the Welfare State. [s. l.], v. 20, n. 4, p. 609–632, 2007.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados**, [s. l.], v. 44, n. 3, p. 513–560, 2001.

SOUZA, C. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. *Em*: G. HOCHMAN; S. A. P. FARIA (org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 91–120.

TOCQUEVILLE, A. de; BRANDÃO, E.; FURET, F. **A democracia na América: leis e costumes ; de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TREISMAN, D. Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective. [s. l.], 2002.

APÊNDICE A – COEFICIENTE DE CORRELAÇÃO DE PEARSON

CORRELAÇÃO %METAS PSE X %POBRE

Descriptive Statistics			
	Mean	Std. Deviation	N
MetasPSE2017	57,6440%	17,91874%	1651
Pobres	21,879667	18,1244424	1651

CORRELAÇÃO %METAS PSE X GINI

Descriptive Statistics			
	Mean	Std. Deviation	N
MetasPSE2017	57,6440%	17,91874%	1651
GINI	,515518	,0593767	1651

CORRELAÇÃO %METAS PSE X LOG PIB *PER CAPITA*

Descriptive Statistics			
	Mean	Std. Deviation	N
MetasPSE2017	57,6440%	17,91874%	1651
log_pib_percapita_medio	9,783212	,7008534	1651

CORRELAÇÃO %METAS PSE X FNAS

Descriptive Statistics			
	Mean	Std. Deviation	N
MetasPSE2017	57,6440%	17,91874%	1651
FNAS_gasto_ponderado_medio	27,151528	21,6797215	1651

CORRELAÇÃO %METAS PSE X GASTO LOCAL AS

Descriptive Statistics			
	Mean	Std. Deviation	N
MetasPSE2017	57,6440%	17,91874%	1651
GastoLocalAS	3,1163%	1,20238%	1651

APÊNDICE B – FREQUENCIES

TESTE DE DISTRIBUIÇÃO - PSE 2017

Statistics		
MetasPSE2017		
N	Valid	1651
	Missing	0
	Mean	57,6440%
	Std. Deviation	17,91874%

MetasPSE2017					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
	0,00%	57	3,5	3,5	3,5
	16,67%	1	,1	,1	3,5
	20,00%	3	,2	,2	3,7
	25,00%	9	,5	,5	4,2
	28,57%	5	,3	,3	4,5
	33,33%	52	3,1	3,1	7,7
	40,00%	141	8,5	8,5	16,2
	42,86%	17	1,0	1,0	17,3
	50,00%	418	25,3	25,3	42,6
Valid	57,14%	27	1,6	1,6	44,2
	60,00%	199	12,1	12,1	56,3
	66,67%	426	25,8	25,8	82,1
	71,43%	18	1,1	1,1	83,2
	75,00%	164	9,9	9,9	93,1
	80,00%	42	2,5	2,5	95,6
	83,33%	14	,8	,8	96,5
	85,71%	5	,3	,3	96,8
	100,00%	53	3,2	3,2	100,0
	Total	1651	100,0	100,0	

