

Artigo Original

Determinantes da equidade na implementação da Política Nacional de Assistência Social

 **Roberta Cardoso Piedras¹**

¹Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre-RS, Brasil.
E-mail: piedrasroberta@outlook.com

 **Luciana Leite Lima²**

²Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre-RS, Brasil.
E-mail: lucianaleitelima@gmail.com

 **Sergio Simoni Junior³**

³Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre-RS, Brasil.
E-mail: sergio.simoni@ufrgs.br

DOI: 10.1590/39006/2024

Resumo

Este artigo identifica e discute os fatores que favorecem a equidade no atendimento de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), tendo como referência o ano de 2019. Utilizamos metodologia quantitativa, do tipo explicativa e observacional, cuja operacionalização se deu através de regressões logísticas. Nelas, a equidade foi avaliada a partir da existência de estratégias específicas de atendimento deste público nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Os fatores explicativos se originam a partir de estudos de caso sobre o tema e da literatura de implementação de políticas públicas. A amostra utilizada foi de 2.084 casos, de uma população de 2.501 CRAS que atenderam PCTs situados em seus territórios de abrangência em 2019. Os dados mobilizados foram de caráter primário, colhidos em bases de dados abertas, com destaque ao Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo do SUAS). Como resultado, identificamos que os fatores mais importantes para a implementação equânime estão diretamente relacionados com o enfrentamento da invisibilidade de PCTs nos CRAS, especialmente através de instrumentos gerenciais de indução à execução e da disponibilização de recursos alinhados a este objetivo.

Palavras-chave: implementação; Assistência Social; Povos e Comunidades Tradicionais; equidade; diferença cultural.

The determinants of equity in the implementation of the National Social Assistance Policy

Abstract

This article identifies and debates the factors that favor equity in the assistance of the Indigenous Peoples and Traditional Communities (Povos e Comunidades Tradicionais - PCTs) by the National Social Assistance Policy (Política Nacional de Assistência Social - PNAS). A quantitative methodology is employed, of the explanatory and observational kind, which operationalization

Recebido em: 17/08/2023. | Aprovado em: 27/02/2024.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (*Open Access*) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

happened through logistical regression. In these, equity was assessed based on the existence of specific strategies of assistance for this public in the Social Assistance Reference Centers (Centros de Referência de Assistência Social - CRAS). The explanatory factors originate from case studies on the topic and public policies implementation literature. The sample was from 2,084 cases of a total of 2,501 CRAS which assisted PCTs situated in their areas of coverage during the year of 2019. The data mobilized were obtained from open databases, with emphasis on the Census of the Unified Social Assistance System (Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo do SUAS). As a result, it is argued that the most important factors for the equitable implementation are directly related to tackling invisibility of PCTs in the CRAS, especially through management tools of implementation induction and the provision of resources aligned with this objective.

Keywords: implementation; Social Assistance; Indigenous Peoples and Traditional Communities; equity; cultural difference

1. Introdução¹

A igualdade e a equidade são princípios presentes no desenho de políticas de diversas localidades do globo, invariavelmente correlacionados com a garantia de direitos. A igualdade esteve tradicionalmente vinculada à concepção republicana de cidadania, na ótica de que todos com *status* de cidadão devem gozar de forma igualitária de direitos e deveres (Menicucci e Gomes, 2018). A equidade, por sua vez, abrange a ideia de que especificidades devem ser consideradas para a garantia de direitos. Este princípio ganhou visibilidade a partir da década de 1960 e foi incorporado no movimento da Nova Administração Pública (Guy e Mccandless, 2012). Diferentemente do igualitarismo, a equidade simboliza o oposto da homogeneidade, dialogando essencialmente com a garantia do chamado “direito à diferença” (Lavallo, 2003).

Ambas as concepções, de igualdade e de equidade, se intercambiam no desenho da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). No entanto, é na necessidade de tratamento equânime de determinados grupos que reside um dos desafios de implementação da política. A PNAS tem o objetivo de prover serviços socioassistenciais a quem deles precisar e é estruturada em forma de sistema nacional: de modo descentralizado, com financiamento compartilhado, coordenação pela União, com arranjos de cooperação intergovernamental e participação da sociedade civil. A política é responsável pela execução de uma extensa lista de programas, divididos em níveis de proteção. Os de nível básico, mais amplamente acessados pela população, são implementados pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Os CRAS são considerados a “porta de entrada” do sistema (Brasil, 2009).

A equidade ganhou atenção especial na PNAS a partir do II Plano Decenal da Assistência Social (2016 - 2026). Neste instrumento de planejamento, teve destaque o desenvolvimento de métodos específicos para atendimento de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs), que receberam *status* de público prioritário da política. Subsequentemente, o seu atendimento foi objeto da cartilha que reforçava o desenvolvimento e aplicação de práticas de implementação pautadas no direito à diferença. Conforme este documento, “a PNAS somente será universal se for equânime e só será equânime se reconhecer as diferenças e especificidades de seus usuários” (Brasil, 2019, p. 6).

O termo Povos e Comunidades Tradicionais surgiu no Decreto nº 6.040 de 2007 para nomear grupos que se reconhecem como culturalmente diferenciados. São exemplos: povos indígenas, ciganos, comunidades quilombolas, povos de matriz africana e terreiro, comunidades ribeirinhas e de pescadores, entre outros segmentos que conservaram hábitos, línguas e organizações e dependem do território em que vivem para sua sobrevivência material e cosmológica. Estas populações foram estrategicamente alvo de exclusão e

¹ Este trabalho recebeu apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Brasil. Este artigo é um dos produtos de dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Agradecemos imensamente as contribuições das e dos pareceristas anônimos.

assimilação cultural na formação do Estado Nacional brasileiro. Atualmente, ainda são vítimas de incontáveis violências e violações, bem como da inadequação sistemática de políticas que, intransigentes material e simbolicamente, excluem estes grupos de seus direitos mais básicos, como argumentou Marina Silva (2007).

O problema da implementação generalista, que não considera diferenças culturais e territoriais do país, é recorrente também na PNAS. Diversos estudos de caso mostram problemas na implementação de programas assistenciais junto a grupos culturalmente diferenciados (Piedras e Lima, 2022). Em 2019, apenas 42% dos atendimentos de PCTs pelos CRAS ocorreram com equipes dotadas de estratégias específicas para isso, segundo o Censo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de 2019. Ou seja, mais da metade dos atendimentos ocorreu de forma generalista, sem que se considerassem as diferenças culturais dos usuários.

A despeito dos resultados incipientes no que tange à equidade na implementação da PNAS, esta demanda não é nova nas políticas sociais. Há registros da recorrência desta pauta em espaços de participação social desde meados da década de 2000 (Silva et al., 2005). O enfrentamento de iniquidades raciais na implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, já vinha sendo objeto de regulamentações específicas desde este período (Jaccoud, 2009). Havendo, portanto, longo caminho a se enfrentar no campo da Assistência Social.

Diante deste fato, buscamos identificar quais fatores, dentre os indicados na literatura, favorecem o atendimento equânime de Povos e Comunidades Tradicionais pelos CRAS. Para responder a este objetivo, utilizamos um desenho de pesquisa quantitativo operacionalizado por regressões logísticas. A equidade foi avaliada a partir da existência de estratégias específicas de atendimento de PCTs nos CRAS. A população do estudo foi de 2.501 CRAS que afirmaram ter atendido PCTs situados em seus territórios de abrangência em 2019. Devido ao número de *missing cases* em variáveis independentes, a inferência se baseou em 2.084 casos. Os dados utilizados na pesquisa foram de caráter primário, colhidos em bases de dados abertas, com destaque ao Censo do SUAS.

Como resultado, destacamos que os fatores mais importantes para a equidade estão diretamente relacionados com o enfrentamento da invisibilidade de PCTs nos CRAS. Especialmente, por instrumentos gerenciais de indução à execução e pela disponibilização de recursos alinhados ao objetivo que se deseja alcançar. Dessa forma, o resultado no caso da PNAS ecoa a afirmação de Mazmanian e Sabatier (1989): o sucesso na implementação depende em grande parte da estruturação coerente de seus processos.

Este artigo está dividido em cinco seções. Além desta introdução, a segunda sintetiza pressupostos gerais do campo de estudos em implementação e achados sobre o atendimento de PCTs na PNAS em diferentes regiões do país. A terceira apresenta as hipóteses da pesquisa e os procedimentos adotados para testá-las. A seção quatro discute os resultados, enquanto a parte final apresenta as limitações da pesquisa e a futura agenda à qual nos dedicaremos.

2. A implementação de políticas públicas

A implementação de políticas públicas pode ser definida como a execução de decisões estruturadas em estatutos, ordens executivas e judiciais (Mazmanian e Sabatier, 1989). Também, como um processo de interação entre diretivas oficiais e ações orientadas para alcançá-las (Pressman e Wildavsky, 1998). Por ser influenciada por concepções de mundo e condições materiais, a implementação é percebida como uma consequência da interação do plano com elementos dos contextos locais de ação (Lima e D'Ascenzi, 2013). Ainda, como um trabalho imprevisível e potencialmente incontrollável ao qual burocratas se dedicam (Lotta, 2019).

Como se percebe nas definições, o campo de estudos sobre implementação é marcado por diferentes concepções acerca do processo e, conseqüentemente, por uma enorme variabilidade de fatores com potencial de produzir efeito nas políticas públicas ou em seus resultados (Lima e D'Ascenzi, 2013). Por isso, a literatura de implementação foi considerada um problema de poucos casos e de muitas variáveis (Goggin, 1986). Buscando enfrentar isso, diversos autores empreenderam esforços na construção de revisões, abordagens sínteses, modelos de análise integrados e listas de variáveis independentes com potencial de afetar as políticas (Mazmanian e Sabatier, 1989; Sabatier, 1986; Van Meter e Van Horn, 1993; Lima e D'Ascenzi, 2013; Hill e Hupe, 2014; Lotta, 2019; Bichir, 2020). Tais sínteses mencionam categorias que se vinculam às perspectivas clássicas do campo, *Top-Down* e *Bottom-Up*, e às abordagens recentes como de redes, governança e coalizão, sistemas de coordenação e capacidades estatais. A partir destas produções, identificamos cinco categorias que jogam luz em variáveis com potencial de afetar a implementação. São elas:

- a. *Indução e controle da implementação*: para Mazmanian e Sabatier (1989), os formuladores podem afetar a consecução dos objetivos formais das políticas utilizando ferramentas para estruturar de forma coerente o processo de implementação. De modo geral, nesta lógica, instrumentos que façam valer os padrões formais das políticas promoveriam resultados positivos na implementação ao alinhar comportamentos locais às regras. Nesta perspectiva, consideram-se as formas de transmitir os componentes do desenho das políticas aos executores e às maneiras de supervisioná-los.
- b. *Condições locais*: para Lipsky (2010), as condições locais são especialmente importantes porque informam as possibilidades de ação dos implementadores. Nesta perspectiva, o conjunto de recursos disponíveis para a execução dos serviços (financeiros, humanos, materiais e informacionais), a cultura organizacional e a interação com os usuários dos serviços e com o território é que afetam a implementação. Aqui damos destaque aos insumos básicos e à cultura organizacional. A primeira fornece as bases mínimas para a ação e a segunda influencia as rotinas e padrões de comportamento nas burocracias.
- c. *Habilidade relacional*: tendo em vista que a implementação de políticas nacionais envolve múltiplos atores que devem agir conjuntamente (Pressman e Wildavsky 1998), a concertação entre eles é considerada fundamental para a efetividade da política. Ela permite a harmonização de conflitos, o compartilhamento de informações e recursos e o desenvolvimento de projetos conjuntos. Por isso, a habilidade das organizações de interagir com outros atores, compartilhando entendimentos e estabelecendo compromissos, se torna um tipo de capacidade estatal (Aguiar e Lima, 2019).
- d. *Fatores individuais dos profissionais*: Chavez (2020) explica que quanto mais características os burocratas compartilharem com os usuários das políticas, melhor será a implementação no que diz respeito à capacidade de responder atentamente às necessidades dos beneficiários. Muitas vezes, valores pessoais, representações e julgamentos morais são os fatores que informam decisões e ações no cotidiano da implementação e estes derivam da identidade e das trajetórias de vida das pessoas que implementam políticas públicas (Pires e Lotta, 2018).
- e. *Arranjos do Sistema Único de Assistência Social*: arranjos institucionais definem a forma das políticas. No Brasil, o Sistema Nacional é um arranjo reconhecido por seus ganhos no que diz respeito à universalização de serviços e ao desenvolvimento de capacidades estatais locais. No caso da Assistência Social, existem evidências de que o SUAS expandiu as condições operacionais das prefeituras para prestação de serviços e reduziu disparidades entre os municípios (Cavalcante e Ribeiro, 2012). Para Bichir et al. (2020, p. 2), o SUAS é relevante por, entre outras coisas, "definir parâmetros nacionais mínimos e induzir agendas que, localmente, dificilmente surgiriam ou teriam a mesma

relevância, dada a histórica fragilidade da área". Os autores revelaram associação positiva entre capacidades institucionais induzidas pelo SUAS e os níveis de implementação dos serviços, também apontando redução de desigualdades regionais. Dessa forma, é factível pensar que os instrumentos de apoio, regulação, cooperação e financiamento compartilhado do sistema tendem a favorecer a equidade no nível local, especificamente no atendimento de grupos culturalmente diferenciados. Neste quesito em específico, é importante fazer uma observação: embora apresentado em separado para fins de organização, o arranjo do SUAS também está presente nas demais categorias. Elas são parte de sua engrenagem, sendo impulsionadas através da coordenação federal.

Parte das categorias identificadas acima tem respaldo empírico em estudos de caso que tratam do atendimento de grupos culturalmente diferenciados pela PNAS. Borges (2016), ao analisar o atendimento dos indígenas Pataxós na Bahia, identifica fatores que pareciam ora possibilitar, ora dificultar, a prestação de serviços. Alguns deles foram: recursos orçamentários destinados à Assistência Social (AS) no município e estruturais nos CRAS, a composição das equipes dos equipamentos e o grau de rotatividade dos profissionais. Ainda, foram destacados elementos como contato prévio dos CRAS com as comunidades, treinamento e material normativo vindo do Ministério do Desenvolvimento Social e articulação do CRAS com as escolas da região.

No atendimento de famílias ribeirinhas em Barcarena (PA), Fernandes (2020) também menciona a insuficiência de recursos estruturantes e de treinamento como limitantes da implementação. Mas, neste caso, o que se destaca é a importância da articulação do CRAS com órgãos de saúde. Conforme mostrado pela autora, o planejamento e a realização de intervenções em conjunto otimizaram o uso de recursos escassos que eram compartilhados para realização dos atendimentos.

Sousa (2011) e Kyrillos (2014) fazem considerações similares, mas suas transcrições mostram a relevância da identidade e da vivência dos profissionais junto às famílias. Sousa (2011), estudando a implementação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) junto ao povo Puyanawa em Mâncio Lima (AC), identifica que a pertença identitária da monitora parecia favorecer a adequação de algumas atividades à cultura das famílias. Já Kyrillos (2014), em trabalho realizado no CRAS indígena da aldeia Te'yikue dos povos Kaiowá e Nandeva no município de Caarapó (MS), mostra que o aprendizado adquirido pelos profissionais a partir da vivência cotidiana junto à comunidade possibilitou a adaptação da política.

De outra forma, Souza e Brandão (2021) analisam o atendimento de comunidades quilombolas do Vale do Mucuri (MG). As autoras mostram, entre outras coisas, que os profissionais tinham como padrão organizacional o atendimento igualitário e atuavam ignorando marcadores sociais, visto que "*os relatos são de que a política precisa ser executada da mesma forma para todos, independentemente da condição de quilombolas ou não*" (Souza e Brandão, 2021, p 32).

No que diz respeito ao atendimento ao povo cigano, a única menção encontrada foi de Marques (2018). O autor relata a experiência como gestor na construção de serviços assistenciais para o povo cigano Calon em São Paulo e critica a ausência de informações, bem como de parâmetros teóricos e práticos do Serviço Social em que se pudesse basear.

Como se percebe, os fatores mencionados por estudos de caso sobre o atendimento de povos indígenas, ciganos, comunidades quilombolas e ribeirinhas dialogam com as categorias analíticas abordadas no campo de estudos em implementação. No entanto, neste objeto de estudo, é possível notar a ausência de trabalhos sistemáticos, de N-grande e com metodologia quantitativa multivariada. Posto isto, reforçamos a pergunta: "*dada a grande variabilidade de elementos com potencial de afetar a implementação, quais nos permitem explicar a equidade e quais favorecem este resultado?*".

3. Hipóteses e procedimentos para operacionalizá-las

As hipóteses sobre o que favorece o atendimento equânime de PCTs pelos CRAS foram construídas a partir da conciliação entre as contribuições teóricas e empíricas anteriormente apontadas. O Quadro 1 mostra as categorias analíticas e os pressupostos vinculados. As hipóteses foram ordenadas conforme o potencial explicativo que esperamos encontrar. As setas informam a potencial direção do efeito (para cima de aumento, para baixo de redução) na variável dependente (VD).

QUADRO 1. Hipóteses

Categorias	Hipóteses	Efeito
Fatores individuais	H1: A pertença identitária dos profissionais da equipe do CRAS às comunidades	↑
	H2: A vivência dos profissionais da equipe do CRAS junto a PCTs	↑
Condições Locais	H3: O acesso da equipe do CRAS à fonte de informação sobre PCTs	↑
	H4: A qualidade das equipes e das estruturas físicas do CRAS	↑
	H5: Maior despesa financeira com a Assistência Social nos municípios	↑
	H6: A presença de cultura organizacional de respeito à diversidade nos CRAS	↑
Fatores Relacionais	H7: A realização de articulação do CRAS com demais organizações	↑
Controle e indução	H8: O recebimento de treinamento específico por parte da equipe do CRAS	↑
	H9: Realização de atividades de vigilância por parte da gestão municipal	↑
Arranjos do SUAS	H10: A regulação do SUAS na gestão municipal	↑
	H11: O apoio do nível estadual recebido pelos municípios	↑
	H12: A participação do município em arranjos de cooperação do SUAS	↑
	H13: Acesso a fontes de recurso compartilhadas entre os entes	↑

Fonte: elaboração própria (2023).

Os dados utilizados para testar os pressupostos acima se originam de bases abertas, institucionalizadas e de abrangência nacional. Especificamente: o Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS) de 2018 e 2019 e o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010. Ademais, utilizamos dados da Secretaria do Tesouro Nacional. O Censo do SUAS de 2019 foi a principal base desta pesquisa, do qual derivamos a variável dependente.

A VD é uma variável dicotômica em que: 1 significa que a equipe do CRAS possui estratégias específicas de atendimento de Povos e Comunidades Tradicionais; e 0, que não. A edição do Censo de 2019 foi a última a indagar sobre a existência de abordagens específicas de atendimento de PCTs. Ao todo, 2.514 CRAS responderam à questão. Destes, 2.501 afirmaram ter atendido PCTs que estavam situados em seus territórios de abrangência, sendo esta a população da presente pesquisa.

Importa ressaltar que a variável mostra se as equipes possuem ou não a habilidade de atuar com respeito às particularidades das famílias atendidas, independentemente do povo ou comunidade de que estas fazem parte. O desenvolvimento de metodologias

específicas para atendimento de públicos específicos esteve presente entre as perspectivas do II Plano Decenal de Assistência Social.

A fim de alcançar coerência com uma estrutura causal, ainda que os dados observacionais e o modelo adotado tenham exigências fortes para inferência causal que sabemos que são difíceis de cumprir, sendo mais apropriado aceitarmos que estimamos correlações, as variáveis independentes foram levantadas em 2019 e no ano anterior. Apresentamos as variáveis independentes junto de suas respectivas hipóteses no Quadro 2. Apresentamos, também, as variáveis de controle: percentual de extrema pobreza e de população urbana das regiões; índice de Gini; porte municipal; e pertença do município à região da Amazônia Legal. Essas condições são contextuais e se relacionam em algum grau com a execução da Assistência Social nos territórios e, por isso, tem potencial de afetar a VD.

Ressaltamos que algumas variáveis expostas no Quadro 2 foram modificadas para a inserção na regressão. A hipótese 4 se baseia no Indicador de Desenvolvimento das Estruturas Físicas e dos Recursos Humanos, que integram o Indicador de Desenvolvimento (ID) dos CRAS. O ID Recursos Humanos e o ID Estrutura Física representam de 1 a 5 o grau de adequação das condições humanas e estruturais dos CRAS ao padrão de qualidade do SUAS. Para medirmos o efeito de equipes completas e estruturas adequadas no atendimento de PCTs, juntamos os indicadores em uma única variável e a tornamos dicotômica. Consideramos que CRAS com IDs avaliados em 4 e 5 possuem estruturas físicas e humanas de alta qualidade, sendo os demais agrupados como categoria de referência na regressão.

Quanto à hipótese 7, para melhor representar a literatura, consideramos conjuntamente a articulação dos CRAS com órgãos de Saúde e de Educação, dados que originalmente eram duas respostas de questões distintas do Censo do SUAS. Para avaliar a hipótese 12, atribuímos 1 para CRAS situados em municípios que tiveram 4 ou 5 participações nas Comissões Intergestoras Bipartite (CIB), e 0 para casos com menos participações.

QUADRO 2. Variáveis independentes

H	Variáveis independentes	Justificativa período
H1	Equipe do CRAS conta com profissionais que sejam membros das comunidades atendidas (categórica)	Variáveis de 2019. Originam-se de questões que indagavam sobre as condições já existentes no CRAS para o atendimento.
H2	Equipe do CRAS conta com profissionais com vivência e/ou experiências específicas junto às comunidades atendidas (categórica)	
H3	Equipe do CRAS conta com diagnóstico específico sobre as vulnerabilidades das comunidades atendidas (categórica)	
H4	*ID Recursos Humanos dos CRAS (categórica)	A fim de certificarmos que a condição estava presente no CRAS antes da realização dos atendimentos, as variáveis foram colhidas em 2018.
	*ID Estruturas Físicas dos CRAS (categórica)	
H5	% da despesa em Assistência Social, em relação ao total da despesa por função no município no qual o CRAS se situa (contínua)	Adotou-se período referente ao ciclo eleitoral anterior à VD (2016-2018), pois é razoável assumir que o efeito do financiamento não é imediato.

QUADRO 2. Continuação...

H	Variáveis independentes	Justificativa período
H6	Diversidade esteve entre os cinco principais temas no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à família (Paif) do CRAS (categórica)	Variáveis de 2019. Originam-se de questões que indagavam sobre as condições já existentes no CRAS para o atendimento.
H7	Equipe do CRAS realiza atividades em conjunto com Saúde+Equipe realiza atividades em conjunto com Educação (categórica)	
	Equipe do CRAS conta com articulação com entidades ou Organizações da Sociedade Civil (OSC) de representação ou defesa de direitos das comunidades atendidas (categórica)	
H8	Equipe do CRAS conta com capacitação específica (categórica)	
H9	Vigilância Socioassistencial constituída como subdivisão administrativa do órgão gestor municipal no qual o CRAS se situa (ordinal)	A fim de certificarmos que a condição estava presente no CRAS antes da realização dos atendimentos, as variáveis foram colhidas em 2018.
H10	Regulação do SUAS no município (ordinal)	
H11	Quantidade de tipos de apoio que o município no qual o CRAS se situa recebe do nível estadual (contínua)	
H12	Participações do representante do município no qual o CRAS se situa na CIB (categórica)	Questão referente ao ano de 2018. Segue o mesmo argumento da variável anterior.
H13	Média do peso da transferência via FNAS na receita corrente do município ao qual o CRAS se situa (contínua)	Adotamos o período referente ao ciclo eleitoral, anterior à VD (2016-2018), pois é razoável assumir que o efeito do financiamento não é imediato.
C	Percentual dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais do município no qual o CRAS se situa (contínua)	Variáveis originadas no Censo de 2010 do IBGE. Assumimos que tais contextos não apresentaram mudanças significativas em 2019.
	Município no qual o CRAS se situa integra parte da Amazônia Legal (categórica)	
	Percentual de População Urbana do município no qual o CRAS se situa (contínua)	
	Porte do município no qual o CRAS se situa (ordinal)	
	Gini - desigualdade de renda (contínua)	

Nota: (*) significa que as variáveis foram agregadas; (C) indica variável de controle.

Fonte: elaboração própria (2023).

As variáveis independentes apresentadas no Quadro 2 foram rodadas em regressões logísticas. Esta técnica calcula a razão das chances de um determinado fenômeno ocorrer em relação à razão das chances da sua não ocorrência. De modo a manter as mesmas unidades de análise em todos os modelos, as regressões foram realizadas com base em 2.084 casos de CRAS que atenderam PCTs situados em seus territórios de abrangência. Ademais, como alguns CRAS estão localizados no mesmo município, ajustamos os erros-padrões por município.

4. Resultados

Nesta seção apresentamos o comportamento das variáveis anteriormente descritas, quando inseridas em um modelo multivariado. Através dele, buscamos estimar os condicionantes da existência de estratégia específica de atendimento de PCTs nos CRAS, variável que está sendo utilizada como *proxy* de equidade. A inserção das variáveis no modelo se deu em seis etapas. Tais etapas formaram modelos lógicos baseados nas categorias teóricas já apontadas. Os controles estão presentes em todos os modelos. A última etapa mostra o modelo completo, com todas as variáveis. Apresentamos este processo na Tabela 1.

Tabela 1. Modelos de Regressão Logística

VD: Estratégia específica de atendimento (2019)	(1) Fatores individuais	(2) Condições locais	(3) Fatores relacionais	(4) Indução e controle	(5) Arranjos SUAS	(6) Geral
Equipe do CRAS com profissional membro da comunidade	1.124 [0.833,1.516]					0.844 [0.602,1.183]
Equipe do CRAS com profissional com vivência junto à comunidade	2.628*** [2.096,3.294]					1.751*** [1.361,2.25]
Equipe do CRAS com diagnóstico específico		5.315*** [4.304,6.564]				3.673*** [2.919,4.623]
CRAS com ID Estrutura física e RH altos (4 e 5)		1.027 [0.839,1.256]				1.002 [0.810,1.239]
Percentual de despesa local com Assistência Social		1.084* [0.998,1.176]				1.109** [1.014,1.213]
Diversidade esteve entre os principais temas do Paif no CRAS		1.216 [0.958,1.543]				1.083 [0.837,1.400]
Equipe do CRAS com articulação OSC			2.112*** [1.753,2.544]			1.337*** [1.079,1.657]
CRAS faz articulação Saúde/Educação			1.092 [0.890,1.340]			0.911 [0.725,1.146]
Equipe do CRAS com capacitação específica				7.167*** [5.297,9.698]		4.819*** [3.448,6.737]
Área de vigilância no órgão gestor local (não tem)						
Área de vigilância informal				1.138 [0.855,1.513]		1.057 [0.768,1.455]
Área de vigilância formal				1.638*** [1.232,2.178]		1.391* [0.997,1.942]
Regulação do SUAS no órgão gestor local (não tem)						
Regulação SUAS informal					1.347** [1.055,1.720]	1.112 [0.844,1.464]
Regulação SUAS formal					1.713*** [1.352,2.170]	1.137 [0.859,1.504]
Apoio Estadual					1.027 [0.971,1.087]	1.023 [0.961,1.089]

Nota:*p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01. São apresentadas as razões de chance e, entre colchetes, se encontram os intervalos de confiança de 95%. Erros-padrão "clusterizados" por município.

Fonte: elaboração dos autores com base em Censo SUAS de 2018 e 2019, IBGE de 2010 e STN dos anos 2016, 2017 e 2018.

Tabela 1. Continuação...

VD: Estratégia específica de atendimento (2019)	(1) Fatores individuais	(2) Condições locais	(3) Fatores relacionais	(4) Indução e controle	(5) Arranjos SUAS	(6) Geral
CIB					1.058 [0.829,1.350]	0.921 [0.696,1.219]
FNAS					1.252* [0.986,1.590]	1.124 [0.860,1.470]
Percentual de extrema pobreza	1.017*** [1.005,1.029]	1.019*** [1.006,1.032]	1.018*** [1.006,1.030]	1.011* [0.999,1.023]	1.019*** [1.007,1.032]	1.006 [0.992,1.020]
Município pertencente à Amazônia Legal	1.076 [0.837,1.383]	1.141 [0.892,1.459]	1.154 [0.902,1.476]	1.000 [0.769,1.299]	1.159 [0.907,1.479]	0.982 [0.754,1.278]
Percentual da população urbana	1.005 [0.998,1.012]	1.005 [0.998,1.013]	1.004 [0.997,1.011]	1.000 [0.993,1.007]	1.004 [0.998,1.011]	1.003 [0.995,1.010]
Gini	1.001 [0.785,1.276]	1.033 [0.793,1.345]	0.987 [0.776,1.255]	1.064 [0.826,1.369]	1.003 [0.792,1.270]	1.043 [0.786,1.384]
Porte (Pequeno I)						
Porte pequeno II	0.888 [0.697,1.130]	1.022 [0.786,1.329]	0.923 [0.724,1.176]	0.878 [0.681,1.131]	0.959 [0.755,1.217]	0.934 [0.706,1.235]
Porte médio	1.033 [0.732,1.458]	1.290 [0.897,1.854]	1.094 [0.776,1.544]	1.092 [0.763,1.563]	1.200 [0.858,1.678]	1.213 [0.817,1.800]
Porte grande	0.578*** [0.387,0.865]	0.716 [0.469,1.094]	0.567*** [0.384,0.837]	0.484*** [0.315,0.743]	0.664** [0.446,0.988]	0.602** [0.374,0.969]
Metrópole	1.024 [0.346, 3.031]	1.237 [0.435, 3.519]	0.876 [0.302, 2.542]	0.965 [0.292, 3.19]	1.195 [0.390, 3.66]	1.183 [0.389, 3.595]
Constante	0.325*** [0.192, 0.547]	0.147*** [0.075, 0.288]	0.299*** [0.173, 0.519]	0.379*** [0.218, 0.659]	0.224*** [0.121, 0.415]	0.100*** [0.047, 0.213]
N	2084	2084	2084	2084	2084	2084
AIC	2700.4	2506.1	2736.6	2546.2	2779.0	2338.4

Nota:*p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01. São apresentadas as razões de chance e, entre colchetes, se encontram os intervalos de confiança de 95%. Erros-padrão “clusterizados” por município.

Fonte: elaboração dos autores com base em Censo SUAS de 2018 e 2019, IBGE de 2010 e STN dos anos 2016, 2017 e 2018.

Antes de descrevermos os resultados da Tabela 1, ressaltamos que o efeito das variáveis independentes é medido por comparação com o efeito das suas respectivas categorias de referência. Por exemplo: no caso da variável Porte Municipal, a categoria de referência é o Porte Pequeno I. No caso das variáveis Vigilância Socioassistencial e Regulação do SUAS, a referência é a inexistência da subdivisão administrativa.

Quando se observa os modelos parciais, a maior parte dos fatores testados eleva as chances de o atendimento ser equânime, conforme esperávamos. Contudo, poucas são as variáveis que se relacionam de forma estatisticamente significativa com a existência de estratégias específicas de atendimento de PCTs nos CRAS.

No Modelo 1, “fatores individuais”, a pertença identitária dos profissionais às comunidades e a vivência conjunta com elas se relacionam positivamente com as chances de o atendimento ser equânime. No entanto, apenas a última variável faz isso de forma significativa. Percebemos que a presença de profissionais membros da comunidade no CRAS, além de não ter significância, chega ao modelo geral com efeito negativo. No Modelo 2, “condições locais”, todos os fatores testados aumentam a probabilidade do atendimento de PCTs ser com abordagens específicas. Mas, apenas o gasto local na Assistência Social e o acesso da equipe do CRAS ao diagnóstico sobre a vulnerabilidade das famílias tem significância estatística, que se mantém no modelo geral. No Modelo 3, que aborda a “capacidade relacional dos CRAS”, ambas as variáveis tiveram efeito positivo nas chances de ocorrência da variável dependente, embora apenas a articulação

com Organizações da Sociedade Civil tenha resultado generalizável. No Modelo 4, que aborda os “instrumentos de indução e controle”, as duas variáveis testadas cumprem esse papel e se mantêm significativas no último modelo da regressão. Cabe ressaltar que quando a área de vigilância é formalmente constituída como subdivisão administrativa, a probabilidade de o CRAS ter estratégia específica é maior do que quando o setor não está prescrito em norma.

No Modelo 5, que trata dos “arranjos do SUAS”, tanto a regulação formal quanto a informal do sistema faz crescer a probabilidade de ocorrência da variável dependente, em comparação à completa inexistência da área. Neste caso, a institucionalização também parece favorecer a ocorrência da variável dependente. Além disso, neste modelo, a média do FNAS também tem efeito considerável. Contudo, estes resultados não se sustentam no modelo geral junto às demais variáveis. O apoio estadual e o número de participações dos municípios na CIB não podem ter seus resultados generalizados nem mesmo no modelo parcial.

Em relação às variáveis de controle, chama atenção que em todos os modelos, com exceção do 6, o aumento em cada unidade do percentual de extrema pobreza dos municípios faz crescer, ainda que ligeiramente, as chances de as equipes terem métodos diferenciados de atendimento de PCTs. Isso mostra que a atenção à especificidade ocorre mais em regiões de maior vulnerabilidade social, onde a focalização é necessária. Observamos também que CRAS situados em municípios de grande porte têm menor probabilidade de apresentar estratégia específica de atendimento de PCTs, na comparação com unidades situadas em municípios de Pequeno Porte I. Este resultado se reproduziu em todos os modelos, inclusive no modelo geral (6). As demais variáveis de controle não apresentam um padrão de relação com a VD e não têm significância estatística em nenhum dos modelos parciais, tampouco no modelo geral.

Por fim, as únicas variáveis independentes que se mostram significativas no modelo geral são as que representam: a vivência dos profissionais junto aos grupos atendidos; o acesso deles ao diagnóstico sobre as famílias; o gasto com Assistência Social nos municípios; a realização de articulação com Organizações da Sociedade Civil (OSC) de defesa de direitos de PCTs; o recebimento de capacitação por parte da equipe do CRAS e a existência do setor de vigilância socioassistencial no órgão gestor. Cabe ressaltar que nenhuma das variáveis atribuídas ao arranjo do SUAS teve efeito estatisticamente significativo no modelo completo. No entanto, as variáveis independentes com efeito estatisticamente significativo no modelo geral são impulsionadas e monitoradas por este arranjo. Outra observação importante é que o modelo completo atinge 72,5% de classificações corretas dos valores observados.

Procedemos agora à análise substantiva dos impactos estimados. Como modelos de regressão logística são difíceis de interpretar, calculamos o Efeito Marginal Médio - *Average Marginal Effect* (AME) para analisar comparativamente o impacto das variáveis independentes com efeito estatisticamente significativo no modelo geral. Este cálculo permite verificar o impacto na existência de estratégias específicas de atendimento de PCTs nos CRAS quando apenas uma variável de interesse é modificada, mantendo as demais tais como observadas em cada unidade de análise. O resultado da técnica encontra-se na Tabela 2.²

² Os resultados indicam mudanças no valor predito da variável dependente a partir da diferença entre uma situação simulada na qual se estabelece que nenhum CRAS apresenta a respectiva variável (coluna “De”) e outra na qual se determina que todos apresentam (coluna “Para”).

Tabela 2. Efeito Marginal Médio das variáveis significativas

Variável	Mudança	De	Para	P-Value
Equipe do CRAS com capacitação específica	0.321	0.372	0.693	0.000
Equipe do CRAS com diagnóstico específico	0.273	0.330	0.603	0.000
Equipe do CRAS com profissional com vivência junto à comunidade	0.108	0.390	0.498	0.000
Vigilância informal no órgão gestor local	0.061	0.394	0.455	0.050
Vigilância formal no órgão gestor local	0.051	0.404	0.455	0.044
Equipe do CRAS com articulação OSC	0.054	0.396	0.450	0.009
Percentual de despesa local com Assistência Social (Desvio padrão)	0.027	0.424	0.450	0.024

Fonte: elaboração dos autores com base em Censo SUAS de 2018 e 2019, IBGE de 2010 e STN dos anos de 2016, 2017 e 2018.

Ao contrário do ordenamento das hipóteses previsto no Quadro 1, os resultados indicam que o fator que mais contribui para o tratamento equânime de PCTs nos CRAS é o treinamento específico sobre PCTs recebido pelo grupo de trabalhadores da política, representado pela variável “equipe do CRAS com capacitação específica”. Nas políticas públicas, o treinamento pode ser visto como um instrumento que visa induzir o desenvolvimento de competências alinhadas aos princípios, objetivos e instrumentos do desenho por meio da transmissão de informação. Assim, é por meio da capacitação que tanto as ideias das políticas são transmitidas quanto as formas de implementá-las. Sátyro e Cunha (2019) comentam que, na Assistência Social, a capacitação é a solução comumente utilizada para o desconhecimento das regras formais por parte de implementadores, embora no seu estudo ela não seja suficiente para o enfrentamento dos problemas locais. Em nosso estudo, por sua vez, o treinamento específico sobre PCTs eleva em 32 pontos percentuais as chances dos CRAS terem abordagens próprias para atendimento de grupos culturalmente diferenciados. Explicamos: se nenhum CRAS recebesse treinamento, a probabilidade média de encontrar estratégia específica de atendimento de PCTs nos CRAS seria de 37%. Caso todos recebessem, a probabilidade subiria para 69%.

Na sequência, a condição com maior impacto no atendimento equânime é a existência de fonte de informação sobre as famílias no CRAS, representada pela variável “equipe do CRAS com diagnóstico específico”. Com ela, a probabilidade de ocorrência da VD sobe de 33% para 60%. O acesso à capacitação e ao diagnóstico são as únicas variáveis do modelo que elevaram em mais de 50% a probabilidade do atendimento de PCTs ser equânime. Em outras palavras: se os profissionais recebem treinamento específico ou têm acesso à informação (na forma de diagnósticos, relatórios ou pesquisas sobre as comunidades), é mais provável que o atendimento seja pautado no respeito às diferenças, com estratégias específicas, do que no generalismo.

A terceira variável com maior efeito é a existência de profissionais com vivência junto às comunidades, denominada “equipe do CRAS com profissional com vivência junto à comunidade”. Dispor de profissionais com vivência ou experiência de atuação junto à Povos e Comunidades Tradicionais faz crescer a probabilidade do atendimento com métodos específicos de 39% para 49%. Embora com menor intensidade, esta variável compõem o tripé dos fatores com maior impacto na variável dependente: treinamento específico, acesso à informação e experiência de vivência junto às comunidades.

Os três fatores têm algo em comum: são meios através dos quais as equipes de implementação podem captar a realidade de PCTs. São intermédios de aproximação da realidade existente nas beiras dos rios, beiras de estradas, aldeias, territórios quilombolas, acampamentos ciganos, entre outros espaços que guardam representações simbólicas distintas das existentes nas burocracias. Tais variáveis são destacadas em três categorias

analíticas que se originam de pressupostos distintos acerca dos determinantes do sucesso das políticas, são eles: instrumentos de indução à execução, tal qual o plano; condições disponíveis às burocracias; e fatores individuais dos profissionais.

Cabe ressaltar que, dentre as situações hipotéticas, a pior é a inexistência de informação sobre PCT nos CRAS. Isto pode ser visto na coluna “de” da Tabela 2, que mostra que a menor probabilidade de ocorrência da variável dependente ocorre no caso de nenhum CRAS ter diagnóstico específico sobre PCTs. Este resultado indica a relevância deste insumo como base do atendimento não generalizado. O acesso a este tipo de informação permite que as equipes detenham o conhecimento básico e necessário para o tratamento particularizado sobre as características das famílias ou da comunidade.

O impacto das demais variáveis é de menor magnitude. Seguindo a sequência das análises, a Tabela 2 mostra a influência da vigilância, medida pela existência informal ou formal do setor de vigilância socioassistencial no órgão gestor municipal. No âmbito do SUAS, os marcos normativos induzem a construção do setor de vigilância socioassistencial. Esta subdivisão administrativa tem função estratégica na gestão da política. Ela cumpre o papel de produzir dados e informações, monitorar as vulnerabilidades do território e monitorar e assessorar a implementação dos serviços.

A existência informal do setor, em comparação com sua completa inexistência, eleva a probabilidade de existência de métodos específicos de atendimento nos CRAS em 6 pontos percentuais (de 39% para 45%). A existência formal do setor, em comparação à não existência, também faz a probabilidade de ocorrência da variável dependente chegar em 45%. Diferentemente do sugerido na Tabela 1, este resultado indica que a institucionalização do setor não promove um aumento considerável na razão de chance de existir técnicas particularizadas de atendimento nos CRAS. Basta que esta função seja realizada, mesmo que informalmente.

Em seguida, tem-se o efeito da articulação do CRAS com Organizações da Sociedade Civil (OSC) de defesa de direitos de PCTs, a qual representa uma capacidade relacional dos equipamentos. A articulação tem o potencial de propiciar a complementação de recursos e informações e indica a habilidade das equipes de interagir com agentes externos. Esta variável aumenta em iguais 6 pontos a probabilidade de o tratamento ser equânime (39% para 45%).

No caso do percentual de despesa na AS, a única variável contínua significativa, analisamos o efeito por meio da mudança do desvio padrão: de nenhuma despesa para aumento de um desvio-padrão. Verificamos que o aumento na probabilidade da equidade é de apenas 3 pontos percentuais (de 42% para 45%). Em comparação com as demais variáveis estatisticamente significativas, o gasto local na função Assistência Social é a variável com menor efeito na existência de abordagens específicas de atendimento de Povos e Comunidades Tradicionais nos CRAS. Quando se observa as situações hipotéticas extremas, a ausência completa de recursos financeiros direcionados localmente à Assistência Social tem efeito menos danoso para a probabilidade do atendimento de PCTs ser equânime do que a ausência dos demais fatores considerados no cálculo AME. Este resultado se contrapõe à ideia seguidamente reproduzida de que os limites financeiro-orçamentários seriam os principais determinantes para a implementação da Assistência Social, como Sátyro e Cunha (2019) encontram na percepção de técnicos e gestores.

Neste quesito, chama atenção especialmente que a maior diferença estimada na simulação da ausência das variáveis significativas é entre dois insumos: recurso informacional e recurso financeiro. Isso mostra que nem todo recurso é essencial para a implementação exitosa de uma política. Sua importância dependerá da vinculação com o objetivo a ser alcançado. Diante do objetivo de respeitar as diferenças, o investimento financeiro do órgão gestor municipal não se mostra tão relevante quanto a existência de recursos informacionais sobre as comunidades nos CRAS.

Isso faz sentido porque historicamente PCTs foram submetidos a uma estratégia de invisibilização, que buscava apagar suas demandas territoriais e dissolver sua autonomia organizacional, cultural, linguística e étnica. O reconhecimento da existência de grupos que se organizam de modo distinto e vinculado ao território em que vivem é uma prática recente do Estado brasileiro. Isso faz com que muitas burocracias responsáveis pela implementação de políticas, por mais bem equipadas que sejam, careçam de conhecimento acerca das particularidades destes segmentos da população e, portanto, não sejam habilitadas a atendê-los adequadamente. Conforme relata Marina Silva (2007):

Grande parte dos problemas e dificuldades enfrentados por eles [Povos e Comunidades Tradicionais] no acesso às políticas públicas oferecidas aos demais segmentos da sociedade brasileira, decorre da ausência de reconhecimento dessas diferenças e do conseqüente despreparo histórico dos órgãos e agentes públicos para lidar com elas, despreparo que felizmente está sendo superado (SILVA, 2007, p. 7).

Isto explica por que o treinamento e a informação sobre as famílias, quando oferecidos aos profissionais, quase dobram a probabilidade de os atendimentos serem pautados na especificidade. O fato destas condições responderem coerentemente à problemática do despreparo das equipes faz delas altamente relevantes à política pública.

Estes resultados nos fazem perceber que o campo de estudos em implementação, do qual emergiram as hipóteses testadas, continua sendo capaz de explicar fenômenos envolvidos na materialização de políticas. Além disso, oferece *insights* que podem se mostrar contraintuitivos, contribuindo, assim, com o avanço do conhecimento. Notamos que as considerações mais seminais do campo parecem contribuir para a explicação de soluções atuais e voltadas à garantia de (novos) direitos. De modo geral, acreditamos que os elementos discutidos nesta seção podem colaborar para que a PNAS atinja seu ímpeto original de “*tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas*” (Brasil, 2005, p. 16).

5. Considerações finais

O que possibilita o atendimento equânime de grupos culturalmente diferenciados pela Política Nacional de Assistência Social? Buscamos responder a esta pergunta através de regressões logísticas realizadas com dados primários que tiveram o ano de 2019 como referência. Através delas, testamos 13 hipóteses formadas e ordenadas a partir de considerações da literatura acerca da implementação de políticas públicas. Tivemos informações suficientes para aceitar 6 delas. As hipóteses aceitas sobre o aumento das chances de ocorrência da equidade, seguindo a ordem da que possui maior potencial explicativo ao de menor potencial, foram: (H8) o recebimento de treinamento específico por parte da equipe do CRAS; (H3) o acesso dela à fonte de informação sobre PCTs; (H2) a vivência dos profissionais da equipe junto aos grupos atendidos; (H9) a realização de atividades de vigilância por parte da gestão municipal; (H7) a realização de articulação do CRAS com demais organizações; e (H5) a maior despesa financeira com a Assistência Social nos municípios.

Ao contrário do que esperávamos, a indução através do treinamento e o recurso informacional disponível no CRAS se mostrou mais relevante para o atendimento equânime de PCTs do que a vivência dos profissionais que prestavam os serviços, embora estes fatores sejam os mais importantes do modelo. Chama atenção também que, a despeito da importância comumente dada aos recursos financeiros investidos na política, esta foi a variável de menor impacto na probabilidade de ocorrência da equidade, dentre as significativas no modelo geral. Com isso, argumentamos que os fatores mais relevantes para o atendimento equânime são os capazes de intervir no histórico despreparo das burocracias em relação ao atendimento de Povos e Comunidades Tradicionais.

Embora relevantes social e empiricamente, estes achados possuem limitações que devem ser consideradas. Entre os limites, destacamos o uso de uma variável dependente que considera a percepção das próprias equipes sob seu comportamento, não sendo um indicativo do respeito percebido pelos usuários. Isto prejudica os resultados uma vez que, historicamente, segmentos como povos indígenas, comunidades quilombolas, extrativistas, entre outros, não tiveram suas concepções levadas em conta por burocracias. Reforçamos, desta forma, que qualquer intervenção junto a estes segmentos da população deve ser, primeiramente, discutida e acordada junto a eles. Além disso, a aplicação para o âmbito nacional e o próprio método adotado na pesquisa – quantitativo de N-grande – ainda que permitam generalização e identificação de padrões gerais sobre a execução de serviços, dificultam a captura de especificidades.

Consideramos, por fim, que a resolução de parte destas limitações forma uma agenda de pesquisa. Qual é a percepção que as equipes dos CRAS possuem a respeito da afirmativa “ter estratégias específicas de atendimento de PCTs”? Com quais condições a equidade se manifesta nas diferentes regiões do país? Como os mesmos pressupostos se comportam em anos anteriores a 2019 (a VD existe em 2014, 2015 e 2018)? Ainda, em perspectiva mais ampla: quais fatores favorecem o atendimento equânime de outros grupos que buscam reconhecimento através de marcadores da diferença? Estas são questões às quais nos dedicaremos no futuro.

Bibliografia

- AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. (2019), “Capacidade Estatal: definições, dimensões e mensuração”. *BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, 89:1-28. DOI: <https://doi.org/10.17666/bib8905/2019>.
- BICHIR, Renata. (2020), “Para além da ‘fracassomania’: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas”, in J. Mello; V.M. Ribeiro; G. Motta; A. Bonamino; C.P. de Carvalho. (org.), *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos - experiências recentes das políticas das desigualdades*, Brasília, Ipea.
- BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. (2020), “Sistemas Nacionais de Políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35, 102:1-23. DOI: <https://doi.org/10.1590/3510207/2020>.
- BORGES, Júlio Cesar. (2016), “Territórios recortados, políticas fragmentadas: a experiência da Assistência Social entre os índios Pataxó”. *ACENO: Revista de Antropologia do Centro-Oeste*, 3, 6:211-227. DOI: <https://doi.org/10.48074/aceno.v3i6.4295>.
- BRASIL. (2005), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)*. Disponível em <http://blog.mds.gov.br/redeSUAS/wp-content/uploads/2019/07/PNAS_2004.pdf>, consultado em: 8/10/2022.
- BRASIL. (2009), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social - CRAS*. Disponível em <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_CRAS.pdf>, consultado em: 12/10/2022.
- BRASIL. (2019), Ministério do Desenvolvimento Social. *Atendimento A Povos e Comunidades Tradicionais na Proteção Social Básica*. Disponível em <<http://blog.mds.gov.br/redeSUAS/wp-content/uploads/2019/06/Informativo-Atendimento-PCTs-na-PSB.pdf>>, consultado em 12/10/2022.
- CAVALCANTE, Pedro; RIBEIRO, Beatriz. (2012), “O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros”. *Revista de*

- Administração Pública*, 46, 6:1459-1477. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000600003>.
- CHAVEZ, Ximena. (2020), "Burocracia representativa e teorias feministas: uma proposta para a análise da burocracia de nível de rua", in L. Lima; L. Schabbach. (org.), *Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes*. Porto Alegre, Editora UFRGS/CEGOV.
- FERNANDES, Joyce Sampaio Neves. (2020), *Política assistência social na Amazônia: problematizando o acesso das famílias ribeirinhas da Ilha das Onças, Barcarena/PA*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/216701>>, consultado em 08/08/2023.
- GUY, Mary; MCCANDLESS, Sean. (2012), "Social Equity: Its Legacy, Its Promise". *Public Admin Rev*, 72:S5-S13. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02635.x>.
- GOGGIN, Malcolm. (1986), "The 'Too Few Cases/Too Many Variables' Problem in Implementation Research". *Western Political Quarterly*, 39, 2:328-347. DOI: <https://doi.org/10.1177/106591298603900210>.
- HILL, Michael; HUPE, Peter. (2014), *Implementing Public Policy*. 3a edição, London, SAGE.
- JACCOUD, Luciana de Barros. (2009), "A política de promoção da igualdade racial no governo federal em 2006 e o programa de combate ao racismo institucional", in L. Jaccoud. (org.), *A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos*. Brasília, Ipea.
- KYRILLOS, Gabriela de Moraes. (2014), *Povos indígenas, direitos humanos e descolonialidade: reflexões sobre as políticas públicas a partir do CRAS Indígena de Caarapó MS/Brasil*. Dissertação de Mestrado, Universidade Católica de Pelotas, Pelotas. Disponível em: <https://pos.ucpel.edu.br/ppgps/wp-content/uploads/sites/5/2018/03/GABRIELA.KYRILLOS_Povos-Ind%C3%ADgenas-Direitos-Humanos-e-Descolonialidade-Reflex%C3%B5es-sobre-as-Pol%C3%ADticas-P%C3%ABlicas-a-partir-do-CRAS-ind%C3%ADgena-de-Caarap%C3%B3-MS-Brasil.pdf>, consultado em 08/08/2023.
- LAVALLE, Adrián Gurza. (2003), "Cidadania, igualdade e diferença". *Lua Nova*, 59:75-93. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000200004>.
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. (2013), "Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas". *Revista de Sociologia e Política*, 21, 48:101-110. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>.
- LIPSKY, Michael. (2010), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russell Sage Foundation.
- LOTTA, Gabriela. (2019), "A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas", in G. Lotta. (org.), *Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*, Brasília, Enap. Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=523046&shelfbrowse_itemnumber=106709>, consultado em 08/08/2023.
- MARQUES, Iranildo da Silva. (2018), Povos ciganos, povo silenciado: desafios e possibilidades do serviço social. Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, Vitória, 2 a 7 de dezembro. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/23579>>, consultado em 08/08/2023.
- MAZMANIAN, Daniel; SABATIER, Paul. (1989), *Implementation and public policy*. Latham, University Press of America.
- MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. (2018), *Políticas sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ.

- PIEDRAS, Roberta Cardoso; LIMA, Luciana Leite. (2022), "Povos e comunidades tradicionais e a política de assistência social: uma revisão sistemática da literatura. *Brazilian Journal of Development*, 8, 8:60231-60242. DOI: <https://doi.org/10.34117/bjdv8n8-348>.
- PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela. (2018), "Burocracia de nível de rua e (re) produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise", in R. Pires. (org.), *Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro, Ipea.
- PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. (1998), *Implementación: como grandes expectativas concebidas em Washington são frustradas em Oakland*. Cidade do México, Fondo de Cultura Económica.
- SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini. (2019), "Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da Política de Assistência Social nos municípios brasileiros". *Opinião Pública*, 25, 2:401-432. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912019252401>.
- SABATIER, Paul. (1986), "Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis". *Journal of public policy*, 6, 1:21-48. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>.
- SILVA, Marina Osmarina. (2007), "Saindo da invisibilidade - a política nacional de povos e comunidades tradicionais". *Inclusão Social*, 2, 2:7-9. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/inclusao/article/view/1596>>, consultado em 08/08/2023.
- SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. (2005), "Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias", in L. Jaccoud. (org.), *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília, Ipea.
- SOUSA, Alcinéia Moreira de. (2011), *A política de assistência social à população indígena: a que será que se destina?*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/9835>>, consultado em 08/08/2023.
- SOUZA, Sidimara Cristina de; BRANDÃO, André Augusto Pereira. (2021), "A política de assistência social e as comunidades quilombolas do Vale do Mucuri-MG". *Revista Argumentos*, 18, 1:30-50. DOI: <https://doi.org/10.32887/issn.2527-2551v18n1p.30-50>.
- VAN METER, Donald; VAN HORN, Carl. (1993), "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", in L.F.A. Villanueva. (org.), *La implementación de las políticas*. 1a edição, Cidade do México, Miguel Ángel Porrúa Grupo.