

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas**

**WILLIAM RODRIGUES JONER**

**CONDICIONANTES DO GASTO SOCIAL: OS FATORES DETERMINANTES DO  
NÍVEL DE INVESTIMENTO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS REGIÕES  
METROPOLITANAS BRASILEIRAS**

**PORTO ALEGRE**

**2020**

**WILLIAM RODRIGUES JONER**

**CONDICIONANTES DO GASTO SOCIAL: OS FATORES DETERMINANTES DO  
NÍVEL DE INVESTIMENTO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS REGIÕES  
METROPOLITANAS BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS - como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Izabel S. Noll

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas, Capacidade Estatal e Gestão de Políticas Públicas.

Porto Alegre

2020

### CIP - Catalogação na Publicação

RODRIGUES JONER, WILLIAM  
CONDICIONANTES DO GASTO SOCIAL: OS FATORES  
DETERMINANTES DO NÍVEL DE INVESTIMENTO EM ASSISTÊNCIA  
SOCIAL NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS /  
WILLIAM RODRIGUES JONER. -- 2020.  
120 f.  
Orientadora: MARIA IZABEL SARAIVA NOLL.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Gasto Social em Políticas Públicas. 2.  
Assistência Social. 3. Regiões Metropolitanas. I.  
IZABEL SARAIVA NOLL, MARIA, orient. II. Título.

William Rodrigues Joner

**CONDICIONANTES DO GASTO SOCIAL: OS FATORES DETERMINANTES DO  
NÍVEL DE INVESTIMENTO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS REGIÕES  
METROPOLITANAS BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS - como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovado em 07/07/2020.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup>. Dra. Letícia Maria Schabbach - UFRGS

---

Prof.<sup>a</sup>. Dra. Luciana Pazini Papi - UFRGS

---

Prof.. Dr. Rafael Machado Madeira - PUCRS

---

Orientadora – Prof.<sup>a</sup>. Dra. Maria I. S. Noll - UFRGS

Porto Alegre

2020

## AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho representa uma conquista muito importante para mim, não só pelo desenvolvimento que alcancei em termos acadêmicos e profissionais ao realizá-lo, mas também pelo fato de representar um desafio concluído com muito empenho e dedicação durante dois anos.

Porém, para realizar esta pesquisa com êxito, foi necessário e fundamental o apoio de meus pais ao longo destes dois anos. Além deles, agradeço aos meus colegas de PROGESP, especialmente ao meu Chefe de divisão, Carlos Augusto, pela compreensão, respeito e confiança que teve em mim para poder conciliar minhas atividades do setor com as atividades acadêmicas da pós-graduação.

Agradecimento também aos meus colegas de turma, com os quais pude realizar trocas de experiências acadêmicas sobre os mais diversos assuntos do nosso curso, assim como a realização de debates que foram fundamentais para o meu amadurecimento neste processo de estudos que uma pós-graduação requer.

Agradeço, também, à UFRGS por me dar mais uma oportunidade de desenvolvimento em minha vida. Tanto a graduação como a pós-graduação que pude realizar na universidade foram essenciais para o meu desenvolvimento. O meu aprendizado, a minha perspectiva crítica e minha formação intelectual só foram possíveis de se desenvolverem em função dos anos de vivência neste local plural e aberto ao conhecimento.

Agradeço ao corpo docente do Bacharelado em Políticas Públicas e do seu PPG. Todos professores foram fundamentais e contribuíram para minha caminhada até aqui. Agradeço, especialmente, ao professor André Marengo, meu orientador de Bolsa de Pesquisa durante a graduação; à professora Letícia, minha orientadora de TCC; à professora Marília pela excelente base de conhecimento sobre metodologia científica ensinada aos alunos durante suas disciplinas; à professora Noll, orientadora deste trabalho, sempre compreensiva, atenciosa e dedicada e, por fim, à professora Luciana Papi, pelas observações fundamentais feitas na banca de qualificação do aluno que contribuíram muito para o desenvolvimento teórico desta pesquisa.

## RESUMO

A proposta deste trabalho consiste na identificação e na análise dos condicionantes do nível de investimentos em Assistência Social dos municípios pertencentes às Regiões Metropolitanas (RM) Brasileiras no período de 2005 a 2016. Para complementar a temática inicialmente abordada, qual seja, o gasto social em políticas públicas, foram desenvolvidos outros três objetivos específicos: 1) a realização da análise da trajetória do campo socioassistencial no país, identificando o seu surgimento e sua posterior integração ao rol de políticas sociais; 2) a compreensão da estrutura institucional da política de Assistência Social no contexto brasileiro de Seguridade Social no período pós-1988; e 3) a apresentação do desempenho dos gastos nesta política nos municípios metropolitanos de 2005 a 2016, procurando evidenciar sua evolução ao longo dos anos. Para tanto, a argumentação desenvolvida ao longo dos capítulos é a de que a maioria dos municípios pertencentes às grandes RM do país iniciaram a década com péssimos resultados nos indicadores que compunham o Índice de Vulnerabilidade Social. Diante disto, foi necessário que tais regiões enfrentassem o desafio de equacionar demandas emergentes de grupos sociais vulneráveis com a falta de recursos humanos e financeiros próprios para lidar com tal situação. Ao longo dos anos, os programas de transferência de renda mostraram-se insuficientes para absorver a crescente demanda de atendimento socioassistencial, deixando claro a necessidade de os municípios investirem em programas, serviços e equipamentos próprios de uma política universal de Assistência Social. Além disso, a falta de definição legal de percentual de cofinanciamento da política tornou-se um desafio a mais para os governos municipais lidarem. Neste sentido, para justificar e subsidiar o uso de variáveis explicativas da questão proposta, foram utilizados os conceitos de capacidade relacional e fiscal a fim de evidenciar a importância da construção de arranjos institucionais inclusivos e a disponibilidade de recursos próprios para o financiamento de políticas públicas. Também foi abordada a relação entre ideologia política, partidos políticos e produção de políticas, bem como a Teoria das Estruturas Elementares das Políticas Públicas do autor Geraldo di Giovanni, focando na estrutura material da política de Assistência Social como aspecto relevante na análise dos fatores condicionantes do seu financiamento. Dado que a variável dependente da pesquisa é contínua e tendo como unidade de análise os municípios metropolitanos, foi adotada uma estratégia analítica do tipo estatística na metodologia, com a realização de regressões multivariadas no software SPSS. Para tanto, foram elaborados dois modelos: o primeiro contemplou o gasto em Assistência Social per capita, enquanto que o segundo utilizou o gasto nesta política como percentual da receita do município. O trabalho demonstrou que a capacidade fiscal importa na definição do nível de investimento local, em ambos os modelos. Além disso, a capacidade relacional mostrou-se, também, um fator explicativo, porém restrito ao modelo de gasto per capita. À medida em que há aumento da vulnerabilidade social local, há redução no nível de investimento na política socioassistencial, indicando a preferência dos governos municipais por outras políticas sociais. Mostraram-se variáveis significativas para a definição do dispêndio o pertencimento a certas regiões, assim como algumas características institucionais da política local de Assistência Social.

Palavras-Chaves: Gasto Social; Assistência Social; Regiões Metropolitanas; Capacidades Estatais.

## ABSTRACT

The purpose of this study was to identify and analyze the conditions of the investments' level in Social Assistance in the municipalities belonging to the Brazilian Metropolitan Regions (RM) in the period from 2005 to 2016. To complement the theme initially addressed, namely social spending on public policies, three other specific objectives were developed: 1) to carry out the analysis of the trajectory of the socio-assistance field in the country, identifying its emergence and its subsequent integration into the list of social politics; 2) the understanding of the institutional structure of the Social Assistance policy in the Brazilian context of Social Security in the post-1988 period; and 3) the presentation of the spending performance on this policy in metropolitan municipalities from 2005 to 2016, seeking to evidence its evolution over the years. For this purpose, the argument developed throughout the chapters is that most of the municipalities belonging to the country's major MRs started the decade with poor results in the indicators that make up the Social Vulnerability Index. Thus, it was necessary for these regions to face the challenge of addressing the emerging demands of vulnerable social groups with the lack of their own human and financial resources to deal with this situation. Over the years, income transfer programs have proved to be insufficient to absorb the growing demand for social assistance, making clear the need for municipalities to invest in programs, services and equipment that are part of a universal Social Assistance policy. In addition, the lack of legal definition of the percentage of co-financing of the policy has become an additional challenge for municipal governments to deal with. In this sense, to justify and subsidize the use of explanatory variables for the proposed question, the concepts of relational and fiscal capacity were used in order to highlight the importance of building inclusive institutional arrangements and the availability of own resources for the financing of public policies. The relationship between political ideology, political parties and policy production was also addressed, as well as the Theory of Elementary Structures of Public Policies by author Geraldo di Giovanni, focusing on the material structure of Social Assistance policy as a relevant aspect in the analysis of the conditioning factors of the its financing. Given that the dependent variable of the research is continuous and having the metropolitan municipalities as unit of analysis, an analytical statistical strategy was adopted in the methodology, with the performance of multivariate regressions in the SPSS software. To this end, two models were developed: the first contemplated the expenditure on Social Assistance per capita, while the second used the expenditure on this policy as a percentage of the municipality's revenue. In both models, the study has demonstrated that fiscal capacity matters in defining the level of local investment. In addition, relational capacity has also proved to be an explanatory factor, but restricted to the per capita spending model. As local social vulnerability increases, there is a reduction in the level of investment in social assistance policy, indicating the preference of municipal governments for other social policies. Significant variables were shown for the definition of expenditure, belonging to certain regions, as well as some institutional characteristics of the local Social Assistance policy.

**Keywords:** Social Spending; Social assistance; Metropolitan Regions; State capabilities.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Média dos gastos totais e per capita na função Assistência Social de 2005 a 2016 (por estado e região).....	87
Tabela 02 - Modelo 1: Coeficientes e Erros Padrão Estimados por Mínimos Quadrados Ordinários (Gasto per capita).....	90
Tabela 03 - Modelo 2: Coeficientes e Erros Padrão Estimados por Mínimos Quadrados Ordinários (Gasto como percentual da receita).....	91

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Ilustração do universo da pesquisa.....	73
Quadro 02 - Teste de KMO e Bartlett's.....	77
Quadro 03 - Comunalidades.....	77
Quadro 04 - Total da Variância Explicada.....	78
Quadro 05 - Síntese dos resultados obtidos no modelo 1.....	94
Quadro 06 - Síntese dos resultados obtidos no modelo 2.....	95

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 01 - Nível básico (ontológico), secundário (constitutivo) e indicativo (realista) do conceito de capacidade estatal.....	48
---	----

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Existência de Plano Municipal em Assistência Social.....	81
Gráfico 02 – Quantidade de municípios que assumem a função Consultiva na estrutura de seus Conselhos Municipais de Assistência Social.....	82
Gráfico 03 – Quantidade de municípios que assumem a função Deliberativa na estrutura de seus Conselhos Municipais de Assistência Social.....	83
Gráfico 04 – Quantidade de municípios que assumem a função Normativa na estrutura de seus Conselhos Municipais de Assistência Social.....	83
Gráfico 05 – Quantidade de municípios que assumem a função Fiscalizatória na estrutura de seus Conselhos Municipais de Assistência Social.....	84
Gráfico 06 – Ano de criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social.....	84
Gráfico 07 – Evolução financeira do investimento em Assistência Social de 2005 a 2016 entre os municípios metropolitanos – valores nominais.....	88
Gráfico 08 – Evolução financeira do investimento em Assistência Social de 2005 a 2016 entre os municípios metropolitanos – corrigido pelo IPCA.....	89

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AS - Assistência Social

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CEAS - Centro de Estudos e Ação Social

CEB - Comunidades Eclesiais de Bases

CF - Constituição Federal

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CRAS - Conselhos Regionais de Assistência Social

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil

FINBRA - Finanças Públicas do Brasil

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

FNP - Frente Nacional dos Prefeitos

FPM - Fundo de Participação Municipal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IGD - Índice de Gestão Descentralizada

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano

ISSQN - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI - Imposto sobre a transmissão de bens imóveis

KMO - Teste de Kaiser-Meyer-Olki

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG - Organizações Não-Governamental

PBF - Programa Bolsa Família

PCD - Pessoa com Deficiência

PIB - Produto Interno Bruto

PMAS - Políticas Municipal de Assistência Social

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

RM - Região Metropolitana

SPSS - Statistical Package for the Social Sciences

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 REVISITANDO A LITERATURA SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>25</b>
<b>3 COMO CONSTRUIR POLÍTICAS PÚBLICAS: CAPACIDADE ESTATAL, PARTIDOS POLÍTICOS E GASTO SOCIAL .....</b>	<b>34</b>
<b>3.1 Capacidades estatais e políticas públicas: compreendendo a dimensão relacional e fiscal como variáveis.....</b>	<b>34</b>
<b>3.2 Partidos políticos e políticas públicas .....</b>	<b>49</b>
<b>3.3 As estruturas elementares das políticas públicas .....</b>	<b>53</b>
<b>4 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....</b>	<b>55</b>
<b>4.1 Construção do campo: origens, surgimento e características .....</b>	<b>55</b>
<b>4.2 A Assistência Social no contexto pós-1988: avanços, conquistas e desafios .....</b>	<b>60</b>
<b>5 UMA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EMANCIPATÓRIA (UNIVERSAL) EM CONTRAPOSIÇÃO AO MODELO FOCALIZADO.....</b>	<b>64</b>
<b>6 METODOLOGIA.....</b>	<b>72</b>
<b>6.1 A variável dependente .....</b>	<b>74</b>
<b>6.2 As variáveis independentes e os procedimentos de ajuste para a regressão .....</b>	<b>75</b>
<b>7 RESULTADOS .....</b>	<b>81</b>
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>96</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>103</b>
<b>APÊNDICES:</b>	
<b>Apêndice A.....</b>	<b>115</b>
<b>Apêndice B.....</b>	<b>118</b>
<b>Apêndice C.....</b>	<b>120</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1998) inaugurou uma nova fase do regime democrático brasileiro, tendo como destaque a transformação da figura do município em ente autônomo na estrutura político-administrativa dentre as esferas federativas do país. Entre as inovações trazidas pela Carta Magna, a divisão de competências e atribuições no tocante a políticas sociais e serviços públicos entre União, Estados e Municípios representou tanto um avanço como também um desafio posto às localidades do território nacional.

Neste sentido, os encargos político-econômico-financeiros decorrentes da implementação de políticas públicas e oferta de serviços sociais ficaram em maior escala atribuídos aos municípios de maneira geral, com a ajuda financeira e o aporte técnico, em alguns casos, da União e dos Estados. Além disso, o estabelecimento de diretrizes, normas e regulamentação de leis ficou a cargo da União, a qual basicamente ficou responsável por ditar as regras das políticas. O papel de maior destaque coube à esfera local, na qual os cidadãos tinham mais contato e proximidade com as prefeituras, o que em tese poderia favorecer o monitoramento e a cobrança na implementação de políticas e oferta de serviços públicos.

Em que pese ter havido um grande movimento pré-constitucional no sentido de municipalizar políticas, ainda era muito evidente a disparidade de capacidades no que diz respeito à efetiva implementação e ao financiamento de serviços. A “constituição cidadã” não só inaugurou novos direitos e deveres do poder público para com a sociedade, como também foi capaz, através do estabelecimento de um novo marco político-social, de modificar a estrutura do gasto social dos entes subnacionais. Isto porque as principais políticas sociais sofreram profundos ajustes na sua forma de financiamento, principalmente a Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência Social).

Não bastassem os novos desafios ensejados pela atribuição de novas competências constitucionais, além do compromisso pelo desenvolvimento local e a responsabilização por políticas federalizadas, os entes passaram a assumir, também, a responsabilidade pela mitigação e enfrentamento do acelerado processo de aprofundamento das desigualdades sociais. Na década de 1980, a crise fiscal do Estado foi um dos fatores que contribuiu para o desencadeamento de inúmeras mazelas sociais, destacando-se, entre estas, o desemprego e a acentuada desigualdade social (VARGAS E FELIPE, 2015). Posteriormente, sob a égide dos preceitos neoliberais, a década de 1990 significou a inauguração de um Estado mínimo, no qual a oferta de bem-estar social perdia espaço em meio a um contexto de enxugamento da máquina pública, em uma nítida política restritiva de direitos.

Assim, as desigualdades sociais e o crescente processo de marginalização de grupos sociais tornavam-se cada vez mais um problema complexo que se apresentava no contexto do recém-inaugurado Estado democrático brasileiro. A necessidade de intervenções sociais fez com que o poder público se visse diante da necessidade de elaborar alternativas capazes de tornar possível o restabelecimento da dignidade e das condições mínimas de sobrevivência à população.

É neste sentido que a assistência social surge como um campo de política privilegiado em um sistema integrado de proteção social. A questão social, neste contexto, passa a ser o objeto primordial que serve de referência para todas as ações.

Contudo, antes de figurar na Carta Magna de 1988 como uma das políticas mais importantes no chamado “tripé” da Seguridade Social, é preciso ressaltar que a assistência social percorreu um longo caminho para que seus preceitos pudessem se afirmar no campo das políticas sociais. Isto porque foi e, às vezes, continua sendo confundida, historicamente, com as práticas pontuais de atenção aos segmentos considerados desajustados como crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência (PCDs) e indigentes (RIZZINI, 2004; MESTRINER, 2001; SPOSATI, 1994).

Como política pública, a assistência é resultado da atuação progressiva do Estado no enfrentamento da questão social, expressão da desigualdade de classes, das respostas institucionais e das formas de organização que ganham a esfera pública na relação entre capital e trabalho. A reestruturação desta política foi determinada pelo processo de mundialização do Estado de Bem-Estar Social, com a crescente instituição de sistemas de proteção social e de legislações trabalhistas para garantias mínimas de reprodução social (SANDRONI, 1992). Os contextos sócio-históricos particularizaram os modelos de proteção social e, por conseguinte, a oferta de serviços sociais públicos, alguns mais residuais, outros mais universais, a depender das correlações de força no âmbito do Estado como expressão das classes (POULANTZAS, 2000).

Neste contexto, é pertinente incluir a discussão do processo de construção da cidadania no Brasil feita por Amélia Cohn (2000) em que a autora aborda a relação da pobreza e problemas sociais a partir da chamada “questão social”. Relata a autora que, no final do século 19, em meio ao acelerado ritmo de crescimento das aglomerações urbanas, associado a reformulações da economia e adoção de novas dinâmicas do trabalho livre, os problemas sociais passaram a ser vinculados a dois elementos: carência de recursos (materiais e intelectuais) e pobreza. No caso da pobreza, a concepção que se tinha era a de que esta era um problema inerentemente individual. Desta forma, cabia somente à esfera privada/individual a

resolução dos problemas a ela relacionados. Esta forma de tratar esta questão levou à valorização do caráter voluntário de implementação de ações. Assim, os problemas sociais passaram a ser vistos como pertencentes à esfera de responsabilidade da filantropia, o que na época restringia-se, basicamente, à atuação das Igrejas e Santas Casas. A elite, que dispunha de recursos, tinha como prática a destinação de doações para estas instituições, o que representava, na época, um traço de distinção/prestígio social entre seus membros.

Ainda, de acordo com Cohn, nas primeiras três décadas do século 20, a questão social era tratada como um fenômeno excepcional, e por isso demandava iniciativas apenas pontuais do Estado, reservando largamente à filantropia a responsabilidade pela maiorias das ações neste campo. Com a intensificação do movimento acelerado de crescimento dos centros urbanos e, além disso, uma certa modernização da sociedade alcançada pelo comércio exterior do café, emerge daí uma camada de assalariados urbanos. A partir disso, iniciam-se movimentos de lutas de operários reivindicando um conjunto de direitos básicos do mundo do trabalho e, também, condições dignas de vida. Com isso, segundo a autora, cristalizava-se no país a concepção de que a questão social, da ótica da responsabilidade pública por um patamar mínimo de bem-estar dos cidadãos, deveria ser associada especificamente à esfera do trabalho. Estabelece-se, então, a distinção entre cidadão (merecedor da atenção do Estado e de suas ações) e pobre/desvalido/miserável (fora do mercado de trabalho, portanto uma questão social de responsabilidade privada). Como os pobres eram destituídos de capacidade contributiva, sem capacidade autônoma de garantia de patamares mínimos de sobrevivência, eram alvos de políticas e programas meramente filantrópicos da esfera da caridade.

Derivou daí, segundo a autora, os traços paternalistas e clientelistas que muitas das políticas sociais no Brasil carregaram ao longo dos anos. Nas palavras da autora, isso significou

A característica de as políticas sociais comandadas pelo Estado reproduzirem a subalternidade dos segmentos mais pobres da população, reforçando assim seu autoconhecimento como sujeitos dependentes dos favores personalizados do Estado ou individuais de membros das elites políticas locais, estaduais e/ou nacionais. (ibidem, p. 390)

À esfera pública, mais estritamente aos estados do recém inaugurado regime republicano, cabia a responsabilidade pelo controle e prevenção dos episódios que, de qualquer forma, ameaçassem a ordem pública, a “segurança dos cidadãos”. Como a questão social do pobre era desvinculada do trabalho, sendo ele visto como criminoso e violento, o aparato repressivo do Estado agia para controlá-lo, ganhando a prioridade deste para enfrentá-lo somente quanto aquele representasse um perigo aos bons costumes da sociedade.

No Brasil, foi a partir da década de 1930 que o Estado iniciou um descolamento de uma atuação institucional circunscrita aos aparelhos repressivos (SPOSATI *et al.*, 1992). Foi com a Constituição Federal de 1934 que houve a constitucionalização das provisões pontuais para o amparo aos desvalidos, à maternidade e à infância.

A partir disso, portanto, que desde seu início até a Constituição Federal de 1988, o sistema de proteção social praticado no Brasil esteve baseado em um formato paliativo, excludente e fragmentado, configurando um modelo essencialmente meritocrático e corporativista (DRAIBE, 1989). Com o advento da CF/1988 e a posterior promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), à assistência social foi conferido o status de política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Assim, o direito à assistência social passou a ser assegurado por um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, com a primazia do Estado, a ser prestada a quem dela necessitasse, independente de contribuição, de forma integrada às políticas setoriais, com a oferta de serviços, os quais tinham o dever de serem prestados com qualidade objetivando promover impactos sociais (BRASIL, 1993). Tendo por fim o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais e o provimento das condições para atender contingências sociais, adotou como diretrizes a descentralização das ações, o incentivo à participação popular e a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 1993). Sob esta ótica, a assistência social, hoje, mostra-se como forma de relação histórica e contraditória das classes sociais frente à desigualdade social, e o Estado se apresenta enquanto Estado-providência, isto é, protetor dos cidadãos, assim como o gestor das políticas de seguridade social, segundo os patamares civilizatórios introduzidos constitucionalmente (COLIN E FOWLER, 1999).

Um dos seus princípios definidores através do qual suas ações ganham materialidade é a descentralização, no qual o lugar físico onde setores e segmentos sociais vivem, encontram-se e movimentam-se faz total diferença no manejo da própria política, representando a consideração das desigualdades socioterritoriais na sua configuração e planejamento.

Além disso, a assistência social surge como um importante instrumento social pelo fato de garantir a todos, indistintamente, a que dela necessitar, e sem contribuição prévia a provisão de proteção (BRASIL, 1988). Diante de todos os seus preceitos, princípios e valores, denota-se que a dimensão mais importante reside no fato de ter como objetivo primeiro a inclusão dos “invisíveis”. Surge, então, uma visão mais coletiva do social, integrando as particularidades de cada segmento social marginalizado em uma visão social.

Para tanto, conforme a Lei Orgânica da Assistência Social, a política de Assistência Social se dispõe a conhecer os riscos e as vulnerabilidades sociais, bem como seus

determinantes buscando a melhor forma de enfrentar as situações complexas com base na exploração das capacidades e potencialidades dos indivíduos. Apresenta-se como um instrumento privilegiado pelo fato de propor a captura de diferenças sociais, atentando para o contexto e circunstâncias sociais na qual os indivíduos estão situados, bem como para seu núcleo familiar, o que significava uma leitura tanto da esfera macro como da micro social.

A Constituição Federal, ao incluir no rol de direitos dos cidadãos a Assistência Social como política de Estado, demonstrou compreender que a proteção social exigia uma nova capacidade, a qual envolvia a maior aproximação possível do cotidiano de vida das pessoas, pois é justamente nele que riscos e vulnerabilidades se desenvolvem.

Diante disto, percebe-se o quão necessário e fundamental é haver o relacionamento de pessoas e seus territórios, os quais são representados pelos municípios, que são a menor escala administrativa governamental. Assim, a municipalidade tornou-se o lugar privilegiado na territorialização da política. A unidade sociofamiliar passou a ser privilegiada do ponto de vista das ações a serem realizadas pela política, tendo em vista que suas necessidades e demandas seriam levadas em conta no planejamento da política local. Desta maneira, a Assistência Social forneceria uma nova perspectiva de política pública, pois tornaria visíveis os setores da sociedade brasileira que são tradicionalmente marginalizados e excluídos das intervenções públicas, ou seja, a população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos e pessoas com deficiência.

Para tanto, a oferta dos serviços socioassistenciais foi considerada parte fundamental da política. Eles foram definidos como atividades continuadas, visando à melhoria de vida da população, devendo suas ações serem baseadas em objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas em determinações legais. A tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, deliberada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da resolução nº 109/09, estabeleceu as nomenclaturas e os conteúdos dos serviços. Desta forma, estes serviços foram hierarquizados conforme as proteções sociais básica e especial, devendo ser desenvolvidos nos equipamentos e nas modalidades diferenciadas de proteção (BRASIL, 2009).

O trabalho social gerado no âmbito dos serviços está direcionado à garantia do acesso aos direitos, ao fortalecimento de vínculos sociais nos espaços de convivência primária, considerando os diferentes arranjos familiares e de sociabilidade, visando ao desenvolvimento de capacidade protetiva, a aquisição de conhecimentos, de bens materiais e imateriais, a produção e troca de aprendizados e saberes, na direção do protagonismo e da participação cidadã. Neste sentido, as intervenções realizadas nos serviços diversificam-se, observando-se

os processos socioeducativos que oportunizem a reconstrução de projetos de vida, participação social, prevenção e interrupção de ciclos de pobreza e demais violações de direitos humanos. Esta perspectiva demanda, para além da atuação interdisciplinar, a intersectorialidade, tendo em vista a identificação de fenômenos e situações transversais complexos, assim como as eventuais restituições de direitos e tutela do Estado, na mediação com o sistema de justiça, garantindo-se a especificidade da assistência social, que é justamente a proteção social não contributiva a quem dela necessitar (FERNANDES E HELLMANN, 2016).

Ainda que a Constituição de 1988 houvesse estabelecido os princípios gerais do sistema de seguridade social, ficou a cargo do sistema legislativo a edição de uma norma que regulamentasse os dispositivos constitucionais por meio de diretrizes e demais regulamentos que dotassem a política de Assistência Social de uma organização sistemática. Foi com base nisso que em 1993 ocorreu a promulgação da LOAS, a qual definiu, entre outras coisas, os benefícios assistenciais a que teriam direito algumas populações que deles necessitavam. Porém, o que instrumentalizou a política de Assistência Social para atuação no Estado brasileiro no rol específico de direitos sociais foi a posterior criação, na década de 2000, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o seu respectivo Sistema Único (SUAS).

Com base neste arcabouço legal, ficou definida uma série de atribuições em que todas as esferas da federação compartilhariam responsabilidades para com a política. Contudo, o aspecto mais relevante foi a assunção de obrigações no que se refere ao cofinanciamento, porém sem haver definição legal de percentual a ser investido por esfera. Além disso, cada ente teria direito ao recebimento de transferências de recursos orçamentários da União, conforme a caracterização do nível operacional local (proteção básica ou especial). Mesmo que houvesse o auxílio da União e dos estados, os municípios tiveram que arcar com o ônus maior de financiamento da política ao longo dos anos pelo fato de a rede de serviços socioassistenciais ser territorializada, implicando em um rol de ações maior do que os das demais esferas.

Ao longo dos anos de 1990, houve a criação de instituições, a definição de marcos legais, a elaboração conjunta entre atores da sociedade civil e poder público quanto à organização da política e a construção de uma nova etapa socioassistencial no país. Isto representava uma nova concepção que tinha o desafio de superar as características históricas que predominavam neste campo de política social, isto é, a benemerência, a caridade, a filantropia e as relações clientelistas na oferta de serviços.

Nos anos 2000, com a ascensão de um governo mais comprometido que seus antecessores em relação às causas sociais e disposto a enfrentar as desigualdades e a miséria pelas quais o país passava há tantos anos, a política de Assistência Social passou a ter um novo direcionamento. É a partir dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) que as ações predominantes no âmbito da Assistência Social passam a ser as transferências condicionadas de renda, especialmente com a criação do Programa Bolsa Família (PBF). A partir de então, o foco do Governo Federal passou a ser o referido programa, ajustando o orçamento periodicamente para incluir novos cidadãos elegíveis.

Ainda que o referido programa representasse, naquele momento, uma importante iniciativa social no âmbito das políticas socioassistenciais, o questionamento que era feito à época remetia ao seguinte aspecto: a transferência de renda seria a nova face da proteção social no Brasil? Tal indagação feita por Macedo e Brito (2004) permite situar o debate brasileiro sobre mínimos sociais, tendo como base a perspectiva da Seguridade Social, nos anos de 1990 e 2000, distinguindo, para tanto, dois projetos de Assistência Social em confronto. O primeiro estava consubstanciado em propostas minimalistas e, portanto, representavam o ideário neoliberal. Enquanto que o segundo era inspirado na visão universalista dos direitos sociais e da cidadania, pautados na Constituição Federal de 1988 como marco conceitual de referência. Tal confronto entre modelos assistenciais opostos se insere no movimento de redefinição do papel do Estado brasileiro na transição do recente regime democrático vivido no pós-1988.

Nesse sentido, Macedo e Brito (2004) discutem o fato segundo qual não sendo universais nem tampouco estruturados em situação de risco e vulnerabilidade sociais, os programas de transferência de renda inaugurados pelo governo acabaram promovendo mecanismos de controle severamente seletivos sobre a população beneficiária. Assim, apontam ainda que tal manejo de política levanta dúvidas sobre o potencial que poderiam ter na promoção de trajetórias emancipatórias sustentadas junto à população beneficiária.

O fato é que o maior programa de transferência de renda no país, o Bolsa Família, foi elaborado à margem do marco institucional do sistema de seguridade social. A priorização orçamentária no tocante à manutenção ao longo dos anos do PBF revelou uma prática forjada no campo das carências em oposição ao campo dos direitos, fato que acabou sendo decisivo na preservação da cultura da subalternidade que marca a relação dos assistidos com o poder público (TELLES, 1998).

No contexto da descentralização das políticas e sua conseqüente distribuição de competências entre os entes estatais, a verticalização que tem marcado a formulação e a

implementação do PBF acabou transformando os municípios em entidades apenas receptoras, na medida em que estes se anulam na condição de protagonistas desse processo no plano local. Além disso, tendo em vista a descontinuidade de programas assistenciais de âmbito federal, os municípios depararam-se com a necessidade de conjugar esforços no sentido de implementação de novas políticas e atendimento de sua população vulnerável.

Aponta-se como um dos fatores críticos no contexto das políticas de Assistência Social o fato de haver um distanciamento da instância superior do governo que gere a maioria destes programas. Tal constatação denota o não reconhecimento por parte da administração central da competência e responsabilidade dos municípios na prestação dos serviços sociais de modo que estes possam ter um envolvimento efetivo na elaboração, no andamento dos programas e nas medidas direcionadas à melhoria das condições de vida das famílias no âmbito local. O que é mais grave nesse processo diz respeito à posição que esses programas de transferência de renda assumem no deslocamento do paradigma de proteção social desenhado na LOAS, o qual supõe a integração das ações municipais no campo da Assistência Social de modo que estas se articulem organicamente em torno de um plano municipal. Por consequência, acaba ocorrendo a desconsideração das demandas legítimas e autênticas da população envolvida. Isso implica na necessidade de modificação da relação com os municípios, tornando-os partícipes na gestão dos programas e, também, com as famílias, que devem ser consideradas como sujeitos ativos das políticas que as afetam (YAZBEK, 2002).

Um exame da proteção social brasileira aponta para uma configuração dual que corresponde à divisão entre **segurados e assistidos**. Os primeiros estão vinculados ao sistema previdenciário, cujo modelo securitário tem por base a contribuição dos beneficiários, enquanto a segunda categoria se insere no campo da assistência, cujos beneficiários não-contributivos são reconhecidos como necessitados. Trata-se de uma divisão que se traduz em diferentes níveis de abrangência, volume de recursos alocados e perfis diferenciados na apropriação de bens e serviços por parte desses diferentes segmentos das políticas sociais (MACEDO E BRITO, 2004).

O direcionamento dado às políticas sociais tem imposto à Assistência Social novas tendências que são opostas à universalização e à integração com outras políticas. Em torno disso, a Assistência Social tem assumido como foco de sua atuação os programas sociais emergenciais e seletivos enquanto estratégias de combate à pobreza. Essas estratégias, tal como estão configuradas, desconectam as ações assistenciais das outras políticas sociais básicas, o que resulta no dismantelamento da estrutura da seguridade. Em face desse desmonte, Medeiros, Brito e Soares (2007) reconhecem que se generalizou no país a condição

de desproteção que atinge grandes proporções, tornando imperiosa a presença forte do Estado no papel de redistribuição e de garantia de redes públicas de proteção de serviços que, atendendo aos direitos de cidadania, permitam a universalização do acesso à educação, saúde, habitação, saneamento, cultura e lazer. Assim, alertam os autores, a proteção social será impossível de se efetivar apenas pela transferência de renda, devendo haver o investimento prioritário em serviços e equipamentos locais de Assistência Social.

Pelas propostas reducionistas e desvinculadas de iniciativas de inserção social que envolvessem os seus beneficiários, a afirmação dos programas de transferência de renda no Brasil apresentaram a tendência de projetar um tipo de ação apenas reparadora dos efeitos mais imediatos da pobreza. Nesse sentido, observa-se a permanência, nessas práticas, de uma concepção naturalizada de pobreza, a qual conduz à retomada da filantropia enquanto referencial que se opõe a um outro registro, que tem como norte os direitos de cidadania. As preocupações com as carências que parecem nutrir esses programas se localizam no imediato e na sobrevivência cotidiana.

Neste contexto, no início da década de 2000, a situação das Regiões Metropolitanas (RM) demonstrava que muitos municípios enfrentavam desafios complexos causados pela grande vulnerabilidade social existente entre sua população. De acordo com o Atlas da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas produzido pelo IPEA (COSTA E MARGUTI, 2015), a maioria dos municípios pertencentes às grandes RM do país iniciaram a década com péssimos resultados nos indicadores das dimensões de infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho. Estas dimensões significavam um conjunto de ativos, recursos ou estruturas, cujo acesso, ausência ou insuficiência indicavam que o padrão de vida das famílias encontrava-se baixo, sugerindo, no limite, o não acesso e a não observância dos direitos sociais (ibidem, p. 8)

Diante disto, foi imposto a estas regiões um complexo desafio de equacionar demandas emergentes de grupos sociais vulneráveis com a falta de recursos humanos e financeiros próprios para lidar com tal situação. Ao longo dos anos, o PBF mostrou-se insuficiente para absorver a crescente demanda de atendimento socioassistencial, deixando claro a necessidade de os municípios investirem em programas, serviços e equipamentos próprios de uma política universal de Assistência Social.

Dentro desta contextualização, tendo em vista que as leis vigentes não definiram um percentual mínimo de cofinanciamento da política e, tendo em vista a expressiva demanda por atendimento socioassistencial no início da década de 2000, quais são os fatores determinantes

do nível de investimento em Assistência Social nos municípios inseridos em regiões metropolitanas brasileiras?

De forma ampla, o tema do presente trabalho situa-se no que se denomina e é comumente tratado na literatura como Gasto Social em Políticas Públicas. Para tanto, utilizar-se-á o conceito de **estrutura material** presente na abordagem de *Geraldo di Giovanni*. O uso do mesmo possibilitará que, em relação ao financiamento, a política pública de Assistência Social seja analisada e compreendida. Desta forma, como o próprio autor sinaliza em sua teoria, é possível verificar o posicionamento de uma política não apenas como uma intervenção ou um resultado, mas também como prática que se dá no próprio interior da economia, no sentido de superar a visão ingênua que separa, ou opõe, o campo das políticas ao campo da economia (GIOVANNI, 2009). Além disso, destaca o autor, as formas de financiamento são reveladoras da concepção ou das concepções vigentes de política pública nas relações entre Estado e mercado, no sentido de expressarem ideologias vigentes, posicionamentos exitosos nos embates redistributivos, bem como o posicionamento da *policy* na agenda pública e no ambiente macroeconômico.

Para delimitar a presente temática abordada e inserir o objeto de estudo no contexto geral da pesquisa, serão analisados os condicionantes do nível de investimentos em Assistência Social dos municípios pertencentes às Regiões Metropolitanas Brasileiras<sup>1</sup> no período de 2005 a 2016. Em relação à escolha dos municípios metropolitanos para a análise, pode-se dizer que a mesma ocorreu em virtude de que, nestas localidades, há uma dinâmica socioeconômica complexa, na qual a urbanização e o crescimento populacional são elementos centrais na configuração das cidades. Por serem municípios com capacidade de assumir a concentração dos principais equipamentos urbanos, serviços públicos e centros comerciais, é comum que atraiam pessoas de diversas localidades, seja para usufruir destes equipamentos ou serviços, seja para buscar emprego e oportunidades de modo geral. Desta forma, um dos desafios que acabam assumindo tais municípios, é o de mitigar mazelas sociais, como é caso da desigualdade e o da vulnerabilidade social. Com possível maior demanda por parte da população à margem da sociedade, há maiores chances de investir na política de Assistência Social. Já em relação ao período recortado para análise, sua escolha ocorreu por conta do novo contexto ensejado pela aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004, a

---

<sup>1</sup> De acordo com o Estatuto da Metrópole (Lei Nº 13.089/2015), as Regiões Metropolitanas constituem uma unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, de acordo com a determinação do artigo 25, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988, visando integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

qual passou a instituir atribuições, objetivos e deveres para cada esfera no tocante à efetiva oferta de serviços e equipamentos socioassistenciais.

Além deste objetivo geral, outros três específicos foram desenvolvidos de forma a complementar e enriquecer a temática abordada: a) analisar a trajetória do campo socioassistencial no país, de maneira a identificar como este setor surgiu e passou a integrar o rol de políticas públicas sociais no país; b) compreender a estrutura institucional da política de Assistência Social no contexto brasileiro de Seguridade Social no período pós-1988, com o propósito de identificar as normativas que determinam as atribuições e demais responsabilidades por parte de cada ente federativo; e c) apresentar o desempenho dos gastos em Assistência Social nos municípios das Regiões Metropolitanas no período de 2005 a 2016, procurando evidenciar sua evolução ao longo dos anos.

Para tanto, a metodologia a ser utilizada envolve métodos quantitativos. A estratégia analítica adotada será do tipo estatística. Tendo como variável dependente o nível de gastos na área de Assistência Social, o modelo estatístico a ser utilizado é o da regressão multivariada, o qual é indicado para prever o efeito de um conjunto de variáveis independentes sobre a dependente. Para tanto, os dados serão dispostos no software *SPSS*<sup>2</sup>.

As hipóteses que sustentam a pesquisa são as de que a) municípios que possuem canais de diálogo com a sociedade civil e mecanismos próprios de relacionamento com a mesma apresentam maior nível de investimento na área de Assistência Social do que aqueles que não a possuem; e b) municipalidades cujos governos sejam posicionados, ideologicamente, à esquerda do espectro partidário apresentam gastos maiores na área de Assistência Social.

Para a definição dos municípios integrantes do banco, foi realizada consulta ao site do IBGE Cidades e plataforma Brasil Metropolitano do IPEA buscando identificar a atual configuração das referidas regiões. Em seguida, foram escolhidas e designadas diversas fontes de dados secundários que compuseram as variáveis independentes, tais como IBGE-Munic, Finanças Públicas Municipais (Finbra), Atlas do Desenvolvimento Humano Municipal, IPEA, Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Frente Nacional dos Prefeitos, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), entre outras. O banco contou com dados relativos a dimensões como (a) demografia; (b) região geográfica; (c) desigualdade social; (d) vulnerabilidade social; (e) partidos políticos eleitos para a prefeitura municipal (com a delimitação deste período, contemplaram-se três gestões municipais: 2005 a 2008, 2009 a

---

<sup>2</sup> *Statistical Package for the Social Sciences.*

2012 e 2013 a 2016); (f) desenvolvimento municipal; (g) institucionalização da política de Assistência Social local; (h) capacidade fiscal e (i) capacidade relacional.

A presente pesquisa justifica-se pelo fato de contribuir e poder avançar em alguns aspectos considerados importantes nos estudos que versam sobre gastos sociais na área de políticas públicas. Verificou-se, a partir da literatura produzida até o presente momento, que os estudos sobre gastos sociais se concentram, basicamente, na análise evolutiva ao longo do tempo, principalmente a nível municipal. Os autores procuraram retratar, quase sempre, os investimentos em políticas públicas como consequência de decisões políticas no chamado ciclo orçamentário. Porém, não se identificam estudos que investiguem quais são os fatores que determinam o maior ou menor investimento nas áreas sociais, em especial na política municipal de Assistência Social.

Além disso, observa-se a Assistência Social, enquanto campo de pesquisa, com pouca predominância no rol de políticas sociais. No contexto de descentralização político-administrativa, federalização de políticas e relações intergovernamentais, ainda se conhece pouco sobre ela a nível local. Entre diversas pesquisas já realizadas, há duas vertentes bem nítidas: a primeira diz respeito aos problemas relacionados à implementação local da política, a qual envolve fatores de natureza diversa; a segunda procura relacionar os investimentos na política citada com o impacto sobre o bem-estar da população, isto é, notadamente sobre a melhoria de indicadores sociais.

Contudo, compreender quais os efeitos de variáveis socioeconômicas, demográficas e capacidades estatais na dinâmica do gasto social municipal segue sendo um desafio para as pesquisas em políticas públicas.

É neste sentido que o presente estudo se justifica. Tanto pelo aspecto acadêmico, visto que as pesquisas na área ainda não trataram da forma devida esta temática, como também pelo aspecto social, visto que se trata de um relevante direito social universal e que, por isso, a sua melhor compreensão evidenciará para a sociedade o quão importante é o entendimento sobre a forma de o poder público considerá-lo no orçamento.

Ressalta-se que o presente trabalho não tem a intenção de determinar que tipo de gasto é mais efetivo ou se o nível de gasto de determinados municípios implica ou não na maior efetividade da política de Assistência Social no que diz respeito à oferta de serviços locais. O que se pretende explicar são os fatores que determinam se o município investirá mais ou menos em comparação com os demais, e não se este investimento acarretará em maior efetividade na política referida. O que se busca é a contribuição para o entendimento acerca

da dinâmica do gasto social a nível local, o qual tem figurado ao longo dos anos muito mais como variável independente na literatura da temática abordada.

O trabalho foi dividido em oito capítulos. Após esta introdução, no capítulo dois, será apresentada a revisão da literatura, que fará uma discussão sobre os estudos realizados até o presente momento, tendo como referência a temática da dinâmica do gasto em assistência social nos estados, municípios e União. A literatura sobre o assunto evidenciará, ainda, que sua concentração ocorre na análise evolutiva do gasto ao longo dos anos, pouco abordando relações causais que possam ter algum poder explicativo para compreendê-la.

No terceiro capítulo, haverá a discussão teórica, no qual alguns conceitos importantes para o desenvolvimento do trabalho serão apresentados. Em suas sessões, serão discutidas as capacidades estatais e as políticas públicas a partir das dimensões relacional e fiscal, além da relação entre partidos políticos e políticas públicas e a apresentação da teoria das estruturas elementares das políticas públicas do autor *Geraldo di Giovanni* à luz da temática abordada.

Já no capítulo seguinte, será apresentado o desenvolvimento da trajetória da política de Assistência Social no Brasil, abordando a construção do campo através de suas características históricas, iniciativas e ações iniciais relacionadas junto aos desassistidos. Também será apresentada a assistência social no contexto das políticas sociais no pós-1988, no qual passou a compor, destacadamente, o tripé da seguridade social juntamente com a Previdência Social e a Saúde.

No quinto, será incorporada a nova questão social no Brasil, abordando a necessidade de desenvolvimento de uma política de assistência social emancipatória (universal) em contraposição ao modelo focalizado do PBF.

Em seguida, o capítulo seis explicará a metodologia utilizada, bem como o uso das variáveis e a estratégia analítica adotada. Os resultados serão apresentados e discutidos no capítulo sete e, por último, a conclusão encerrará o trabalho.

## 2 REVISITANDO A LITERATURA SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Neste trabalho, considerando que as políticas públicas constituem um campo de conhecimento que investiga o governo em ação (SOUZA, 2006), será adotada a abordagem elaborada por Howlett, Ramesh e Perl (2013) para a sua definição. Para eles, a política pública consiste na reunião de atores que, cercados por restrições, tentam compatibilizar objetivos políticos com meios políticos, em um processo caracterizado como resolução aplicada de problemas (ibidem, p. 5). Desta maneira, a identificação dos problemas e a aplicação de soluções encontradas teriam por base a articulação de objetivos políticos por meio de deliberações e discursos, utilizando, também, instrumentos políticos em uma tentativa de atingir tais objetivos.

A Assistência Social enquanto política pública que engloba uma série de direitos e obrigações do poder público para com a população demorou a ser inserida no rol de políticas sociais no país. Neste sentido, a maior evidência deste “atraso institucional” foi a demora na promulgação da lei orgânica da referida área, já que, após a Constituição de 1988 estabelecer seus princípios gerais, somente no ano de 1993 é que houve a sua publicação. Porém, outro aspecto relevante que demonstra a parca institucionalização desta política é o não estabelecimento de obrigatoriedade legal de gasto mínimo na área por parte de cada ente federativo, deixando a cargo de cada um definir o seu percentual conforme lhes for conveniente, conforme demonstra Salvador (2011).

Ainda, de acordo com os apontamentos de Boschetti e Teixeira (2009), a lentidão no processo de regulamentação da Assistência Social e dos seus mecanismos de financiamento permitiu a alocação dos recursos no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) somente a partir de 1996. Mesmo após a implementação deste fundo, constata-se, segundo o autor, que o recurso federal gasto na Função Assistência Social se encontra disperso em diversas unidades orçamentárias.

Além disso, a Assistência Social enquanto área com dotações próprias no orçamento público demorou a ser efetivada. Isto porque, conforme apontam Couri e Salvador (2017), ainda que se contasse com a existência do FNAS desde 1996, foi somente no ano 2000, com a entrada em vigor da Portaria da Secretaria de Orçamento Federal nº42/1999 (BRASIL, 1999), que foi criada a Função Orçamentária “8 - Assistência Social” no orçamento público brasileiro. Verificou-se que, até o exercício financeiro de 1999, os gastos governamentais com a Assistência Social estavam alocados em outra função, a qual era denominada “assistência e previdência”.

Em outro estudo, Boschetti *et al.* (2000) abordam o financiamento desta política no Brasil, apontando para problemas relacionados ao seu caráter tradicionalmente insuficiente e perverso. Em sua acepção,

Insuficiente porque os recursos assegurados sempre estiveram aquém do necessário para a garantia de uma política assistencial sistemática, contínua e responsiva às demandas sociais, além de não contar com fontes seguras e definidas. E perverso, porque o recurso destinado à Assistência Social sempre teve uma natureza regressiva, ou seja, não assumiu uma função de redistribuição de renda. (ibidem)

De maneira geral, pode-se dizer que os estudos realizados até o presente momento tendo como referência a temática da dinâmica do gasto em Assistência Social na esfera municipal não procuraram investigar os seus fatores condicionantes/determinantes. A literatura sobre o assunto ainda é muito concentrada na análise evolutiva do gasto ao longo dos anos, pouco abordando relações causais que possam ter algum poder explicativo para compreendê-la. Nesse sentido, Paiva (2003) afirma que pouco se analisa os gastos na área de Assistência Social por conta de sua tradição histórica de benemerência e caridade, situada mais no campo da ação privada.

Dentro deste contexto, a relevância do estudo do financiamento das políticas sociais consiste em oferecer uma análise no sentido de elucidar as concepções políticas e econômicas assumidas pelos governos. Consiste, ainda, em evidenciar as disputas políticas em torno do fundo público, constituindo um espaço privilegiado para compreender os conflitos em torno do papel da tensão entre o econômico e social (DAVI *et al.*, 2009).

Neste sentido, Couri e Salvador (2017) analisam as dimensões do financiamento da Assistência Social no Brasil de 2003 a 2016 sob dois aspectos: a dimensão tributária e as renúncias fiscais. Segundo os autores, o financiamento de tal política tem sido injusto e regressivo, pois a principal fonte de recurso é a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a qual incide sobre a renda bruta das empresas e estas, posteriormente, acabam repassando este custo tributário para os preços de bens e serviços, onerando os mais pobres em proporção, indiretamente, via consumo. Já por meio das imunidades e isenções fiscais que são concedidas às entidades sem fins lucrativos, percebe-se que estes tipos de desonerações tributárias atuam negativamente no orçamento da Seguridade Social, pois parte dessas desonerações recai justamente em cima das contribuições sociais que são utilizadas para o Orçamento da Seguridade, logo há “[...] desfinanciamento da Seguridade Social” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2012). Na execução orçamentária da função Assistência Social por fontes de financiamento no período de 2001 a 2011, ao analisar a participação de cada uma das fontes, observa-se a elevada concentração da Cofins, responsável por mais de

77,12% no período avaliado. Ou seja, a política de Assistência Social é financiada pelos próprios beneficiários desta, conferindo um caráter regressivo a este tributo. Por fim, a conclusão dos autores é a de que o Estado brasileiro teve papel dual no financiamento da Assistência Social nos últimos anos: via fundo público através de programas, projetos, serviços e demais benefícios e, por outro lado, indiretamente por meio de diversas desonerações tributárias.

Em outro estudo, Salvador e Teixeira (2014) analisaram o novo padrão de relacionamento entre o Governo Federal e os entes federativos, alegando que o mesmo parece estar orientado no sentido da institucionalização de sistemas, em que normativas institucionais e legais descentralizam ações, programas e recursos da esfera federal, mas com a obrigação de adequação dos governos subnacionais à configuração das políticas sociais do governo central, constituindo-se os sistemas nacionais. Em geral, explicam os autores, essas novas regras implicam na menor participação da União no financiamento da política social, em que pese concentrar a maior parte das receitas, e na maior obrigação dos municípios no custeio dos programas sociais.

A grande inovação no contexto do SUAS, segundo Lanzetti e Martins (2007), foi a nova sistemática de financiamento do sistema. Esta, por sua vez, passou a ser amparada no cumprimento do inciso IX do art. 18 da LOAS e do preconizado na PNAS/2004, no sentido de que a partilha dos fundos deveria ser orientada por critérios pautados em diagnósticos e indicadores socioterritoriais que dessem conta de contemplar as demandas, prioridades e as diversidades apresentadas pelas diferentes realidades. Neste sentido, a norma diz que

São considerados nesse processo o porte dos municípios, a complexidade e a hierarquização dos serviços, com a efetivação do cofinanciamento de maneira sistemática, superando a relação convencional tradicional e incorporando e ampliando o financiamento dos serviços de caráter continuado”. (NOB/SUAS, 2005)

A pesquisa de Freitas (2010) sobre a implantação do SUAS no Distrito Federal (DF) no período de 2007 a 2010 revelou que, apesar do aumento de recursos executados por unidades estatais, mais de 80% dos recursos da proteção social básica e especial foram executados por entidades privadas. Neste sentido, para Tavares (2009), o modelo de financiamento estabelecido a partir do SUAS rompeu com a lógica de custeio dos serviços socioassistenciais mediante relação convencional baseada no estabelecimento de valores per capita. O que se via, antes, era valores repassados pelo número de atendimentos e não na conformação dos serviços. Porém, ainda que tenha havido avanço, reitera que o desafio a ser vencido é o estabelecimento de um percentual mínimo a ser aplicado na política de Assistência Social pelos estados e municípios.

Já Souza (2013) tenta explicar a racionalidade da ação estatal no financiamento orçamentário da Assistência Social no Paraná entre 2002 e 2011. O autor mostra, no desenvolver do trabalho, que a assistência apresenta um alto nível de execução orçamentária se comparada com as demais políticas, isto é, a despesa estimada é realmente executada. Porém, tal fato decorre em virtude de que a maioria dos recursos da área é destinada aos benefícios instituídos por lei, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). A explicação é a de que

A existência de uma normal legal é fato importante para que a atuação do Estado esteja menos sujeita a desvios ou impedimentos sobre sua realização. A presença de uma racionalidade burocrática talvez seja, mais do que uma segurança, uma garantia de real aplicação dos recursos reservados para seus respectivos fins, não sofrendo interferências que alterem o caminho inicialmente planejado no momento da elaboração orçamentária. Por outro lado, as funções que não são constituídas por significativa parcela de gastos de natureza obrigatória, tendem a apresentar baixos índices de execução orçamentária, quando confrontadas com aquelas que possuem esse tipo de dispêndio. (ibidem, p. 175)

Em diversos trabalhos existentes na literatura, é unânime o fato segundo o qual os maiores gastos na área de Assistência Social advêm do PBF. Já a parcela do orçamento destinada à oferta de programas, serviços e demais equipamentos socioassistenciais fica a cargo, predominantemente, do nível municipal. Ainda que se tenha um conjunto de preceitos, princípios e objetivos a serem atingidos segundo a normativa do SUAS, denota-se que principal política nacional de Assistência Social, o PBF, é formulado integralmente no nível nacional, completamente à margem do referido sistema. Esse caso demonstra, segundo Abrucio (2010), a fragilidade do sistema, uma vez que o foco prioritário do financiamento de ações na área acabou sendo uma política não prevista na sua estrutura institucional. Em que pese o fato de não conflitar com os princípios constitucionais da Seguridade Social e ser um benefício socioassistencial, o PBF não é um direito social propriamente dito, e sua gestão é responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social (JACCOUD, HADJAB, CHAIBUB, 2009).

Para Davi *et al.* (2009), os estudos acerca do financiamento da Assistência Social revelam que duas importantes tendências têm marcado o comportamento dos recursos do seu Fundo (FNAS). A primeira é o seu crescimento constante e a segunda é a crescente concentração deles no Benefício de Prestação Continuada (BPC), o que reduz os recursos para os programas, serviços e projetos continuados, executados no âmbito dos municípios.

Na ótica de Colin (2010), o financiamento indireto das políticas sociais pode ser analisado a partir do chamado gasto tributário. A Receita Federal, por sua vez, identifica o gasto tributário a partir das desonerações tributárias e também pela avaliação de quais

desonerações são gastos indiretos e passíveis de substituição por gastos diretos. De acordo com o demonstrativo dos gastos tributários feito pela Receita Federal (BRASIL, 2011), os gastos tributários representaram R\$ 113,00 bilhões no ano de 2010, isto é, 3,42% Produto Interno Bruto (PIB). Quando é analisada somente a política de Assistência Social, verifica-se um montante de R\$ 5 bilhões, um valor muito alto, que não passou pelo crivo do controle social. Assim, evidencia-se um modelo de financiamento dos serviços socioassistenciais distinto do proposto pelo SUAS, prestado pela rede não governamental cujas características assemelham-se à filantropia (COLIN, 2010).

Verifica-se, além disso, que os estados têm apresentado uma participação relativa cada vez menor no cofinanciamento da política de Assistência Social no âmbito do SUAS. Neste sentido, é possível perceber, também, o seu menor compromisso que se reflete na baixa adesão dos mesmos à gestão financeira da política por meio dos fundos de Assistência Social estabelecidos. A gestão financeira, incluindo os repasses por meio dos fundos, assegura a regularidade do financiamento da política. Sendo assim, portanto, peça fundamental para estruturar o conjunto de serviços continuados. Contudo, parece que é justamente a regularidade do financiamento associada aos fundos que afasta muitos estados da utilização desse instrumento, dado o envolvimento proporcionalmente menor desta esfera no cofinanciamento da política (MESQUITA, MARTINS, CRUZ, 2012). O que parece existir é a expectativa de que seja gerada uma obrigação e, mais do que isso, uma regularidade na transferência de recursos aos municípios via instituto do fundo, ocasionando, então, a razão do esvaziamento desse expediente no âmbito estadual. Este fato acaba influenciando, de certa maneira, a gestão municipal da política, já que os municípios, ao não poderem contar com a ajuda financeira estadual na prestação dos serviços e financiamento das demais ações, acabam tendo que dispenderem com recursos próprios um maior volume de investimento local para atingir os objetivos da política.

Conforme aponta Sposati (2009), pode-se notar três modos distintos de financiar a política de Assistência Social. A autora percebe semelhanças entre os entes, argumentando que municípios e União estariam mais próximos, enquanto que o estado destoaria fortemente dos demais. Enquanto os dois primeiros mais se aproximam de cumprir, cada qual a seu modo, as normativas legais, o último resiste em obedecê-las, imprimindo seu próprio *modus operandi*. Desse modo, a autora chega a estabelecer que entre União e municípios existe uma certa cooperação, apontando para os estados uma tendência à competição. Um dos motivos que conduz a essa explicação, segundo Prado (2001), é a existência de uma forte característica das atribuições de cada ente federativo no quesito finalístico de seu financiamento.

Competiria ao Governo Federal a responsabilidade pela implementação e financiamento dos programas que operam a segurança de renda (o BPC e o PBF), enquanto que o município confirma-se como principal responsável pela garantia dos serviços. À luz disso, é possível concluir, conforme dito anteriormente, que na política de Assistência Social, a União tem se concentrado no financiamento dos benefícios socioassistenciais (PBF e BPC), enquanto as demais esferas, notadamente e mais explicitamente os municípios, têm assumido maior responsabilidade no financiamento dos serviços (MESQUITA, MARTINS, CRUZ, 2012).

Para Viana (2011), o SUAS representou um novo desenho da política de Assistência Social, com a centralidade das ações na família e a primazia do Estado na universalização da cobertura para serviços, programas, benefícios e projetos sob sua responsabilidade, bem como na garantia e acesso a estes direitos. Contudo, a consolidação dessa nova arquitetura de gestão enquanto sistema público estatal, ordenamento normativo e direção política configurada no SUAS, exige o aprimoramento da sistemática de financiamento da política, com ampliação dos orçamentos, definição clara de percentuais legais e fontes de financiamento nas três esferas de governo. A autora destaca que há que se definir de uma maneira mais clara as responsabilidades do ente estadual, tanto no que se refere à execução de ações, como também ao cofinanciamento mediante repasse aos fundos municipais. Imprescindível, ainda, é avançar nos padrões de financiamento federal para as ações socioassistenciais do SUAS, desconcentrando os recursos do FNAS em programas e benefícios de transferência direta de renda, a exemplo do Benefício Assistencial de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda condicionada, associada ao Programa Bolsa Família.

Ainda, segundo Viana, ao longo de quase 18 anos de vigência da LOAS, a Assistência Social avançou na regulação da gestão. Entretanto, se não tiver aporte suficiente de orçamento e de recursos, baseado em fontes de financiamento dotadas de capacidade efetiva de arrecadação, a efetivação desse sistema integrado e participativo, implicando no rompimento com as ações segmentadas, fragmentadas e pontuais que, muitas vezes, não correspondem às necessidades específicas, dificilmente ocorrerá.

Ainda que tenha havido avanços em termos de regulamentação do SUAS com a padronização de ações e responsabilidades, Kerstenetzky (2012) discute que ainda há uma certa falta de compromisso fiscal de algumas esferas de governo. O que o autor argumenta é que o segmento que mais segue subfinanciado dentro do contexto da política de Assistência Social é o da provisão de serviços, já este seria útil e muito importante na complementação de benefícios monetários aos pobres e socialmente excluídos.

Um outro problema identificado na esfera do financiamento diz respeito às particularidades da área de Assistência Social, as quais conferem a esta a condição de configurar-se como política social setorial específica regida pela LOAS e, ao mesmo tempo, constituir-se como ação ubíqua, presente em praticamente todas as outras políticas sociais, como mecanismo de viabilização de acesso tais políticas (PEREIRA, 1996). Estas ações, entretanto, não se regem pelo disposto na LOAS. Também, outros programas, alocados em outros ministérios, são classificados como de Assistência Social, ainda que sua natureza assistencial seja discutível.

Na tese de Colin (2008), um grande limitador do financiamento da política de Assistência Social diz respeito à não vinculação constitucional de receitas, a qual, segundo a autora

Condiciona a política de Assistência Social a entrar na disputa com outras políticas setoriais e de defesa de direitos que, socialmente, são dotadas de forte apelo midiático, por compromisso, interesse político ou promoção pessoal, muitas vezes não sem razão, mas que resultam em fator limitador na busca por maiores recursos. Ocorre que, na distribuição anual das previsões orçamentárias, a área de assistência social, que não possui destinação constitucional de percentual para suporte de sua ação programática, tal como hoje dispõem a Saúde e a Educação, e tampouco possui assegurado fontes de receitas determinadas para integralizar seu fundo especial, provenientes de impostos, taxas e multas em cada uma das esferas de governo, tem se apresentado enfraquecida no que diz respeito a sua capacidade de organização e de pressão, dado o pouco prestígio angariado e a intensidade do embate a que se submete. (ibidem, p.35)

Ainda, de acordo com a autora, há alguns problemas recorrentes no contexto do financiamento da política socioassistencial:

O primeiro se refere à dependência orgânica da contribuição dos trabalhadores para a composição dos fundos especiais que financiam políticas sociais públicas. O segundo recai na descaracterização das prerrogativas que deram origem ao orçamento da Seguridade Social. O terceiro remonta à disputa pelos recursos que se estende para múltiplas áreas e ultrapassa o tripé formado pela Saúde, Assistência Social e Previdência Social, expostos no item anterior. (ibidem, p. 42).

Para Paiva (2003), nos países com sistemas universais de proteção social, a área da assistência social, por ser não contributiva, é financiada com recursos dos impostos, integrantes do tesouro, assim, não competem com a previdência social. Porém, no caso brasileiro, a natureza excludente dos processos políticos, desigualmente orientados para as minorias privilegiadas, ainda enclausura a população, em condição de pobreza, e isola seus direitos afirmativos num grande vácuo institucional. Por esta razão, a tentativa de ampliar a Seguridade Social para além do vínculo com a condição de assalariamento formal parece longe de efetivação.

De acordo com Cordeiro (2009), o volume de recursos dispensados à determinada política é fator importante na determinação do seu potencial redistributivo. Neste sentido, o autor mostra que, a partir da análise do PBF, no momento em que este passou a ser o foco da política de Assistência Social, surgiu, com isso, uma consequência negativa. Discute, o autor, que há a necessidade de levar em conta que o programa oportuniza a possibilidade de acesso ao consumo por parte das famílias de baixa renda que o integram, porém, no país, é inegável o fato de que a carga tributária seja demasiadamente centralizada no consumo. Logo, para o autor, o pobre é que acaba sendo o segmento mais onerado por meio de impostos indiretos que recaem sobre seu consumo. Isso tende a representar uma menor possibilidade de redistribuição da renda, na medida em que se tem uma política de transferência de renda predominante no cenário da Assistência Social sem haver a devida complementaridade na oferta adequada e eficiente de serviços e outros programas que assegurem, resguardem e mantenham direitos sociais dos segmentos mais vulneráveis da população.

Na mesma linha, Lavinias (2004) aponta que a forte presença dos programas de transferência de renda em uma parcela específica da população decorre justamente da falta de benefícios universais que possibilitem a redução dos diferenciais de bem-estar e renda entre os cidadãos brasileiros, de forma que fomentem tanto a igualdade como a equidade. A autora defende que a combinação de recursos do BPC e PBF com recursos para serviços socioassistenciais e demais programas potencializaria os resultados quanto ao enfrentamento da pobreza extrema e desigualdade social. Contudo, tal possibilidade só se concretizaria na medida em que o financiamento de tais serviços ocorresse em maior escala, o que tem sido observado em alguns casos de municípios brasileiros.

Para Costa (2015), o perfil do financiamento das políticas sociais em geral, e da Assistência Social em particular, é determinado pelo bloco de poder, numa constante disputa no âmbito estatal. Segundo o autor, o contexto de conciliação entre a política neoliberal e neodesenvolvimentista, próprio da América Latina contemporânea e do Brasil, em particular, apresenta profundos óbices ao financiamento das políticas de proteção social. Isso decorre, principalmente, de dois fatores: o primeiro está relacionado às constantes expropriações do orçamento da Seguridade Social para manutenção das metas de superávit primário, que extrai anualmente cerca de 20% dos recursos destinados às políticas de Seguridade Social; o segundo reside na redução da Assistência Social a políticas de transferência de renda, como é o caso do Programa Bolsa Família e dos Benefícios de Prestação Continuada, que juntos representam 93% do orçamento federal destinado à Assistência Social. Neste contexto, opera-se estrategicamente a desconstrução do pacto federativo e a fragilização da descentralização

político-administrativa, com a reconcentração dos recursos na esfera federal, considerando que os programas de transferência de renda são executados diretamente pela União.

Como efeito prático da reconcentração de recursos na esfera federal, opera-se o subfinanciamento da Política de Assistência Social nos municípios, uma vez que os repasses do FNAS são insuficientes para garantir a estrutura institucional idealizada pelo SUAS: serviços socioassistenciais, benefícios eventuais, apoio à gestão, política de capacitação permanente dos trabalhadores do SUAS e apoio ao controle social. Desta forma, cabe ao município, a responsabilidade pelo maior percentual de gasto com o financiamento da política de Assistência Social. Assim, no trato das finanças públicas no interior da política de Assistência Social, pode-se afirmar que ela não está orientada no sentido de fortalecer o Sistema Único de Proteção Social não contributivo, mas reforçar a insegurança social, com a fragmentação dos serviços e garantias instituídas no âmbito do SUAS (ibidem).

Por fim, Moreno (2012), em seu estudo sobre a trajetória do SUAS, confirmou a irregularidade e a discricionariedade do cofinanciamento em relação à provisão dos serviços socioassistenciais, muito explicadas pela falta de obrigatoriedade legal que regulamente o aporte de recursos próprios pelas diferentes esferas de governo. Ela aponta, também, para ampliação da representatividade de recursos municipais no cofinanciamento, demonstrando que a participação relativa dos gastos próprios em relação ao total de despesa na área foi ampliada para 79,6% no ano de 2010. Além disso, finaliza seu trabalho argumentando que a presença de Conselhos Regionais de Assistência Social (CRAS) nos municípios e sua ampliação são capazes de garantir direitos sociais e assim atuar preventivamente no agravamento de riscos e vulnerabilidades.

### **3 COMO CONSTRUIR POLÍTICAS PÚBLICAS: CAPACIDADE ESTATAL, PARTIDOS POLÍTICOS E GASTO SOCIAL**

A discussão a seguir pretende incorporar temas como capacidade estatal, partidos políticos e financiamento do gasto social e sua relação com as políticas públicas. Para tanto, inicialmente, serão desenvolvidos os conceitos de capacidade relacional e fiscal, demonstrando a importância da construção de arranjos institucionais inclusivos e a disponibilidade de recursos próprios para o financiamento de políticas públicas. Após, será discutida a relevância da inclusão dos partidos políticos no contexto deste trabalho, uma vez que a mudança institucional dos rumos da política de Assistência Social ocorreu a partir da ascensão do Partido dos Trabalhadores ao Governo Federal no início dos anos 2000. Por último, será apresentada a Teoria das Estruturas Elementares das Políticas Públicas do autor Geraldo di Giovanni, focando na estrutura material da política de Assistência Social como aspecto relevante na análise dos fatores condicionantes do seu financiamento.

#### **3.1 Capacidades estatais e políticas públicas: compreendendo a dimensão relacional e fiscal como variáveis**

A literatura recente, tanto da ciência política, sociologia política como das políticas públicas, tem trabalhado o conceito de capacidades estatais com maior frequência em suas análises. A partir dos trabalhos desenvolvidos, é possível notar que o mesmo vem adquirindo centralidade, principalmente, nas análises que versam sobre a efetividade do Estado ou “boa governança” (MATTHEWS, 2012; VOM HAU, 2012; CINGOLANI, 2013).

Porém, a utilização do conceito de capacidades estatais na compreensão das políticas públicas foi e ainda continua sendo um desafio para os pesquisadores das diversas áreas de estudo. Isto porque, além de englobar várias definições e um número igualmente grande de dimensões no seu uso, é necessário compreender a finalidade para a qual se destina sua aplicação no objeto em estudo.

Antes de adentrar nas dimensões que realmente farão sentido na análise deste trabalho, relacional e fiscal, é necessário esclarecer que o conceito de capacidades estatais possui um uso histórico e que, por isso, a sua aplicação ao longo do tempo denota grande variação, envolvendo diversas definições históricas e discussões teóricas sobre as quais vários autores puderam se debruçar enquanto desenvolviam suas pesquisas.

Além disso, é importante que seja compreendida e adotada neste trabalho a visão segundo a qual as capacidades estatais aparecem como uma fonte de fortalecimento da ação

governamental, moldando a implementação e o impacto final das políticas públicas (CINGOLANI, THOMSON E CROMBRUGGHE, 2015).

No que diz respeito à história do conceito, Souza (2012) argumenta que ele decorreu da ideia de autonomia do Estado, a qual foi fruto de autores ligados à teoria weberiana, objetivando desenvolver uma explicação que abordasse o papel do Estado nos processos de industrialização tardios. Embora desde a década de 1960 já fosse possível observar trabalhos dedicados à utilização da capacidade do Estado como variável explicativa de diversos problemas, como é o caso de Huntington (1968, *apud* MARENCO *et al.*, 2017) ao abordar a violência, é a partir da década de 1970 e 1980 que o conceito começa a ser empregado em análises mais concretas a partir de dimensões mais específicas e com maior grau de refinamento teórico.

Neste sentido, há destaque para os autores clássicos que abordaram a importância da monopolização do poder coercitivo como Tilly (1975). Ao estudar o papel da guerra na formação dos Estados na Europa Ocidental, argumentou que o nível de intervenção do Estado era determinado pela capacidade de arrecadar impostos, isto é, a capacidade de “construir um aparato que efetivamente extraia os recursos necessários da população e que controle seus esforços para resistir à extração desses recursos” (TILLY, 1975).

Entretanto, é a partir dos estudos envolvendo a importância quanto à formação de quadros de serviço público profissionais que o conceito de capacidades ganha mais relevo na literatura internacional, com destaque para Skocpol (1979), Evans e Rueschemeyer (1985) e Evans (1995). Skocpol (1979) se refere à Capacidade Estatal como aquela capaz de “implementar objetivos oficiais, especialmente sobre a oposição real ou potencial de grupos sociais poderosos ou diante de circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes”. Já o livro organizado por Evans e Rueschemeyer (1985) aborda a Eficácia da intervenção estatal na economia, desenvolvendo a ideia segundo a qual a intervenção efetiva requer uma burocracia capaz e boa coordenação e coerência entre as organizações do Estado.

Em estudo posterior, Evans (1995) acabou desenvolvendo a ampliação do conceito, argumentando que não bastava somente a existência de burocracias racional-legais, autônomas e aptas a atuar de forma coerente, mas também a habilidade destas de se relacionarem com o empresariado privado, obtendo com isso as informações necessárias para formular e implementar planos e estratégias de desenvolvimento econômico para que pudesse haver transformações na estrutura produtiva de um país. Portanto, para o autor, a chave para a capacidade estatal é a autonomia inserida, que seria a combinação de poder de insulamento administrativo e certo nível de inserção do Estado na estrutura produtiva.

Nestes trabalhos mencionados, é possível perceber, a partir das análises realizadas pelos autores, que as dimensões mais abordadas foram a administrativa, a burocrática e, por vezes também, a coercitiva (TILLY, 1975; EVANS E SKOCPOL, 1985). Porém, é a partir de Levi (1988) que o conceito de capacidades passa a englobar uma nova dimensão: a fiscal. No seu livro, a autora argumenta que a capacidade do Estado se definiria pelo fornecimento de bens coletivos e isto, por sua vez, aumentaria a receita. Autores posteriores combinaram duas ou mais dimensões em suas análises, como é o caso de Geddes (1994). Para ele, a capacidade de implementar políticas iniciadas pelo Estado depende da capacidade de tributar, coagir e moldar os incentivos, enfrentando os setores privados, e tomar decisões burocráticas efetivas durante a implementação. Todas essas habilidades dependem, por sua vez, da existência de organizações burocráticas efetivas.

Alguns anos depois, o Banco Mundial (1997) incorporou a dimensão política ao conceito ao afirmar que a capacidade estatal envolvia a capacidade de empreender e promover ações coletivas de forma eficiente. Porém, o grande marco dos estudos sobre capacidade estatal foi o trabalho desenvolvido por Evans e Rauch em 1999: a construção da escala weberiana a partir dos indicadores de recrutamento meritocrático e carreiras profissionais de longo prazo possibilitou a comparação entre 35 países em desenvolvimento entre os anos de 1970 e 1990. Por meio desta *proxy* de capacidade estatal, foi possível aos autores estabelecerem uma relação entre qualidade da burocracia pública e indicadores de desempenho econômico nestes países. Os resultados obtidos mostraram forte correlação ( $r=0,67$ , significativa a 1%) entre índices de profissionalização burocrática e crescimento econômico, medido pela variação do PIB per capita no período (MARENCO, STROHSCHOEN E JONER, 2017).

Neste sentido, conforme Aguiar e Lima (2019), pode-se dizer que o tema da qualidade da burocracia é um dos mais pesquisados na literatura internacional e nacional sobre capacidades estatais (BACK E HADENIUS, 2008; EVANS E RAUCH, 1999; GEDDES, 1994; HENDRIX, 2010). Para os autores, no Brasil, nota-se que a aproximação com as capacidades burocráticas/administrativas é comumente realizada por meio da utilização das características weberianas, como é o caso da qualificação da burocracia e do recrutamento meritocrático (BARONE, 2010; BATISTA, 2013).

Outro aspecto apontado pela literatura mostra que não são consensuais as formas de analisar ou avaliar as capacidades estatais, embora seja possível identificar certos atributos que são mais explorados pelos autores. Além disso, a própria escolha metodológica do caminho a ser seguido já acarreta dificuldades e desafios que não são fáceis de serem

resolvidos. Partindo do entendimento de que as capacidades não são um atributo fixo, compreendê-las passa pela necessidade de contextualização e conhecimento do campo em que o pesquisador está produzindo sua pesquisa.

Observa-se que literatura sobre o tema tem passado por um processo de expansão. Sua ênfase inicial vinculava capacidades estatais ao desenvolvimento econômico, associado à industrialização. Posteriormente, passou a ser complementada por uma preocupação com a promoção de novas dinâmicas, uma vez que o desenvolvimento não se restringiria mais apenas à transformação produtiva, mas também às capacitações humanas (SEN, 2010) e a questões sociais e ambientais (HENDRIX, 2010; SÁTYRO E CUNHA, 2014; CINGOLANI, THOMSON E CROMBRUGGHE, 2015). Essa multiplicidade de acepções estimulou o desenvolvimento de definições com ênfase na sua natureza multidimensional, a qual está diretamente relacionada com o tipo de perspectiva adotada por cada autor.

No levantamento bibliográfico realizado por Cingolani (2013), no qual faz uma revisão sistemática de literatura internacional, é possível encontrar diversas definições para o conceito de capacidades de acordo com o ramo da literatura ou sua área de estudo. Basicamente, a variação diz respeito ao que a autora considera ser o papel do Estado ou, como Gomide e Boschi (2016) denominam, a perspectiva normativa vinculado ao Estado. Segundo Cingolani, há sete principais dimensões identificadas nos estudos sobre capacidade estatal. A primeira delas é a coercitiva/militar, que consiste na capacidade do Estado de monopolizar a administração do poder coercitivo. A segunda é a fiscal - capacidade de extrair recursos da sociedade, principalmente na forma de impostos, podendo também referir-se à eficiência nos gastos do governo (DINCECCO, 2011). Aqui, um dos autores mais reconhecidos é Tilly (1975), que enfatizou a relação entre a capacidade fiscal e a construção de um aparato repressivo, voltado para a extração de recursos da sociedade. A terceira dimensão é a administrativa ou de implementação, que tem raízes na tradição weberiana, pautada na existência de uma burocracia profissional e insulada. A quarta é a transformativa ou de industrialização - capacidade de intervir no sistema produtivo e moldar a economia. A quinta é a relacional ou cobertura territorial, que “busca capturar até que ponto o Estado realmente permeia a sociedade e é capaz de internalizar interações sociais dentro de suas ações” (CINGOLANI, 2013). A sexta dimensão é a legal, focando o papel do Estado em garantir compromissos firmados e a execução de contratos. Por fim, tem-se a política, referindo-se ao nível de poder acumulado pelos líderes eleitos para induzir as prioridades políticas entre os diferentes atores institucionais (partidos, Congressos, Câmaras etc.).

Contudo, ao observar esta vasta literatura que aborda as capacidades, bem como as definições dadas pelos autores e as dimensões apontadas, nota-se que a maior parte das pesquisas sobre capacidades estatais desenvolvidas teve sob foco de análise apenas a dimensão da burocracia, sendo o seu grau de profissionalização amplamente explorado, conforme observação feita por Aguiar e Lima (2019). Neste mesmo artigo, os autores reiteram que, a partir da abordagem por eles realizada, foram identificados *gaps* na literatura. Estes *gaps* dizem respeito a áreas de estudo que não possuem o mesmo grau de atenção dispensado às demais áreas e que, por conta disso, acabam não tendo a mesma relevância nos estudos de capacidades estatais.

É com este mesmo argumento que Pires e Gomide (2014) entendem que a literatura tradicional sobre as capacidades estatais, ao focar a autonomia do Estado, ignorou a dimensão relacional. Para os autores, os estudos clássicos que tentaram explicar o sucesso dos Estados desenvolvimentistas do século passado atribuíram grande importância à dimensão burocrática (a existência de burocracias do tipo “weberianas”), demonstrando como fatores-chave a profissionalização dos quadros governamentais, sua autonomia e os instrumentos de planejamento e coordenação. Porém, na virada do século, com o surgimento de uma nova perspectiva em que a relação entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil passa a ser fundamental para a efetividade do governo, mais do que a existência de uma burocracia estatal competente e corporativamente coerente (HUERTA, 2008), observa-se uma mudança no sentido da atividade governamental, destacando-se novos processos de governo com inclusão da participação social.

Desta forma, a relação entre governança e capacidade do Estado, a inclusão de múltiplos atores, processos de diálogo entre Estado e sociedade, e a criação de consensos mínimos sobre questões de política passam a ser uma faceta importante para o estudo contemporâneo do Estado, principalmente em se tratando de países sob o regime democrático (EDIGHEJI, 2010). Logo, tais capacidades de caráter relacional estariam associadas com a legitimidade da ação do Estado, mobilização social e acomodação de interesses conflitantes, elementos que não eram centrais nas experiências dos Estados desenvolvimentistas autoritários (PIRES E GOMIDE, 2014).

Em um contexto de um ambiente institucional identificado pela presença de instituições participativas, representativas e de controle (principalmente social, mas também burocrático e judicial), são necessárias também capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas. Como sustentam Pires

e Gomide (2014), a partir da leitura da literatura dedicada à análise das experiências históricas de desenvolvimento, as capacidades do Estado (sobretudo aquelas relativas à dimensão técnico-administrativa) são admitidas como chave para o entendimento e fortalecimento dos processos de desenvolvimento nacional em bases consistentes (EVANS E RAUCH, 1999).

Porém, o argumento sustentado aqui revela que tal literatura dedicou pouca atenção às capacidades políticas e relacionais necessárias à definição de uma visão de futuro e à construção dos consensos necessários para realização de políticas públicas que dão realização a esta visão (EDIGHEJI, 2010). Dessa forma, entende-se que capacidades estatais são recursos institucionais, políticos, administrativos e técnicos que dão base para uma ação do Estado, mas que não se restringem a atributos do aparato burocrático, o que poderia levar à desconsideração das relações socioestatais. Assim, as capacidades políticas e relacionais estariam associadas à promoção da legitimidade da ação estatal em contextos democráticos, por meio da mobilização da sociedade e da articulação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns.

A partir deste ponto, cabe entender que as capacidades do Estado para o desenvolvimento no século 21 passaram a ser associadas não só à qualidade técnica das burocracias públicas, mas também à existência e ao funcionamento efetivo de canais de conexão entre o aparato político-administrativo do Estado e a sociedade civil (EVANS, 2011).

Alguns autores questionam a validade do modelo weberiano como fator suficiente para o entendimento da capacidade do Estado Brasileiro. Assim, alertam ser necessário que análises sobre as capacidades estatais envolvendo processos de políticas públicas não sejam feitas apenas em função da clássica noção associada à autonomia burocrática, pois desta forma não irão capturar as transformações e potencialidades produzidas pelas reformas democráticas, como no caso brasileiro pós-promulgação da Constituição Federal de 1988. Para perceber tais possibilidades neste novo contexto, portanto, é necessário levar em conta a nova dimensão dedicada a capturar as capacidades derivadas da inclusão e interações entre os múltiplos atores nos processos de políticas públicas.

Coerente com esta linha de pensamento, Pires e Gomide (2016) argumentam que, a fim de conciliar as abordagens tradicionais sobre as capacidades estatais (dimensão administrativa) com as noções contemporâneas de governança, é necessário acrescentar a nova dimensão (relacional) dedicada à inclusão e interações entre os múltiplos atores nos processos de políticas públicas. Esta dimensão, por sua vez, pode ser associada às habilidades de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos

processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais.

Neste sentido, pode-se afirmar que a dimensão relacional do conceito de capacidades estatais é pouco explorada no cenário de análises sobre políticas públicas, embora desde a década de 1990 tenha surgido como fator explicativo, sendo seu principal expoente Michael Mann. Mann (2008) construiu uma bibliografia pautada nas capacidades estatais que potencializassem a democracia, mais especificamente, referindo-se às formas interativas de relações socioestatais para a gestão de políticas públicas. Em sua abordagem, empregou a expressão *poder infraestrutural*, em um aspecto nitidamente relacional, para referir-se à ideia da capacidade de o Estado penetrar efetivamente na sociedade civil e implementar decisões políticas ou executar suas decisões por todo o território. Neste processo, haveria, como consequência, uma relação de cooperação entre os cidadãos e seus governos. Posteriormente, em um novo trabalho, Mann argumentou que a legitimidade do Estado contemporâneo para governar e implementar suas políticas adviria desta capacidade de ele interagir com os cidadãos e prover os serviços sociais básicos (MANN, 2008).

Basicamente, quando se faz referência à dimensão político-relacional das capacidades estatais, diz-se que a mesma está associada às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, tendo como objetivo, com isso, a construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Desta forma, com a noção de inclusão da participação de atores, principalmente sociais, tal dimensão acaba sendo relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos. Com isto, chega-se à conclusão segundo a qual um Estado capaz é aquele que tem condições de mediar as demandas para executar as políticas delas derivadas (SOUZA, 2017).

Neste contexto, para Evans, uma vez que o desenvolvimento não se restringiria mais apenas à transformação produtiva, mas também à ampliação das capacitações humanas (SEN, 2010), a parceria entre o Estado e o empresariado privado já não seria suficiente para a ação efetiva do Estado, podendo ser até mesmo contraproducente. Segundo o autor, como as políticas para a promoção do desenvolvimento humano ganham relevo neste século, o Estado deveria se relacionar também com os outros grupos da sociedade civil. Este relacionamento ocorreria por meio da construção e da institucionalização de múltiplos canais. Daí, conforme Evans, a importância das instituições deliberativas, identificadas também na dimensão relacional das capacidades, para garantir a efetiva participação da sociedade nos processos decisórios.

Além de compreender o quão importante é incluir na análise a dimensão relacional das capacidades estatais nos processos de políticas públicas, fundamental também é firmar o entendimento de que as capacidades estatais não são, necessariamente, atributos que podem ser instalados em uma estrutura, mas sim condições para a ação, recursos organizacionais que podem ser mobilizados. Esta noção, ao ser empreendida por Souza (2017), possibilita que passemos a compreender as capacidades estatais como recursos que podem ser mobilizados a depender das necessidades. Para o autor, a capacidade é entendida como condição (*input*, entrada ou insumo) de um processo estatal e não como resultado (*output*, saída ou produto), logo tais capacidades estatais são recursos que dão base para uma ação do Estado. Por isso, ao pensar a promoção de processos participativos, é útil compreender capacidades estatais como condições para ação estatal. Com isso, abre-se espaço para uma compreensão multidimensional das capacidades estatais, pois a partir dela estão os componentes de mediação de demandas e conflitos sociais, assim como de efetividade das instituições. Assim, para o autor, as capacidades são condições para formular, decidir e executar políticas públicas, mas não de maneira independente da sociedade. As capacidades são recursos disponíveis para a ação, são condições de ação do Estado, circunstâncias que levam o Estado ao efetivo desempenho, mas isso sempre em conexão com a sociedade (SOUZA, 2017).

Em uma pesquisa na qual Pereira (2014) estuda a construção de capacidades por meio da interação entre agências estatais e também agentes sociais e econômicos, a autora fala em capacidades relacionais, especificando-as em capacidades participativas, decisórias e de coordenação interburocrática. Na sua pesquisa, a autora utiliza o termo capacidades participativas, com o mesmo sentido de dimensão relacional, que seriam as “habilidades das burocracias estatais em criarem canais de diálogo efetivos com os grupos sociais afetados por determinada política”. A dimensão político-relacional aponta para a incorporação dos processos participativos à forma de tomada de decisões no Estado. Por isso, traz a conexão dos processos participativos ao ciclo de gestão de políticas públicas e a outras formas de interação socioestatal. A autora reconhece que há dificuldade de coordenação de políticas públicas e que, por isso, a integração de diferentes órgãos públicos e instituições participativas no processo de interação socioestatal pode ser um exemplo da dimensão política das capacidades estatais. Logo, as capacidades políticas e relacionais apontam para as condições de mobilizar os recursos necessários ao funcionamento e que, portanto, estariam aptos a desencadear os encaminhamentos necessários à gestão do processo participativo.

Esta necessidade de reconhecer a dimensão relacional para a análise das políticas tem se mostrado presente na literatura recente de capacidades estatais, conforme aponta Mortara

(2017). Segundo a autora, existe ainda necessidade específica de se levar em consideração a relação estabelecida entre governo e grupos societários, atribuindo a estes, sejam organizações responsáveis pela execução de políticas ou beneficiários, papel relevante para a boa condução da ação estatal. Essa abordagem consistiria em uma contribuição importante, tendo em vista que são complementares aos conceitos de governança e de arranjos institucionais, que permitem organizar a abordagem sobre essas relações Estado-sociedade civil em contextos de políticas públicas cujo desenho prevê a participação de entes não estatais na sua implementação.

Além disso, alguns autores têm indicado que a promoção das capacidades relacionais induz não só à participação efetiva de atores sociais, como também à inovação e à oferta de aprendizado a partir das experiências de processos de políticas compartilhados entre múltiplos atores. A capacidade relacional – alusiva ao processo de interação qualificada entre múltiplos atores - estaria positivamente associada ao apoio político aos projetos e ao aprendizado social, resultando em aperfeiçoamentos na política a fim de alavancar novas dinâmicas de desenvolvimento. Na pesquisa de Pires e Gomide (2016), ao examinarem os arranjos institucionais que marcaram a implementação de políticas públicas pelo Governo Federal no Brasil na última década, puderam compreender de que forma as características desses arranjos condicionaram as capacidades estatais disponíveis e afetaram o desempenho e os resultados até então observados de políticas públicas pré-selecionadas. Como conclusão, os autores sinalizaram que médias e altas capacidades político-relacionais estão relacionadas com a alta inovação. Isto porque, segundo os autores, existe benefício relativo à oferta de “oportunidades para o aprendizado e a inovação a partir de reflexões coletivas” (PIRES; GOMIDE, 2016). Assim, portanto, a existência e funcionamento de canais para a participação dos agentes da sociedade civil nos processos das políticas públicas trazem oportunidade para a revisão de objetivos e a introdução de inovações na política pública. De fato, a partir do momento em que arranjos institucionais de políticas contemplam mais atores de distintas naturezas, em especial aqueles ligados ao território da implementação, maior é a possibilidade de contar com contribuições de impressões sobre a política pública, repertório e capital político de cada um dos envolvidos (PIRES E GOMIDE, 2016).

Para Gomide e Boschi (2016), a noção de capacidades políticas se expandiu daquela inicialmente ligada ao diálogo da burocracia com instituições representativas, participativas e de controle, para fundar uma noção embasada em discussões relacionais e de governança. Levando isto em conta,

O relacionamento entre Estado e sociedade seria fundamental não só para fornecer informações acuradas acerca dos problemas a serem enfrentados, mas também para conquistar o engajamento das populações beneficiárias na implementação dos programas. (ibidem, p.22)

O que os diversos autores argumentam e procuram demonstrar em suas análises é que a capacidade relacional se refere, basicamente, às habilidades das burocracias em mobilizar o apoio político-social para a realização dos objetivos estabelecidos e obter novas informações e conhecimentos para aumentar a efetividade e a legitimidade das políticas públicas. Desta forma, ao afirmar esta necessidade de relacionamento do Estado com os atores sociais, os requisitos essenciais envolvem o diálogo e a negociação. A importância de inserir a dimensão relacional no contexto das políticas públicas advém justamente do contexto inaugurado pela redemocratização no Brasil, já que os gestores públicos passam a ter que se relacionar, simultaneamente, com diversos atores para a produção de políticas públicas (SÁ E SILVA *et al.*, 2010).

Com a disposição de capacidades relacionais, observa-se a importância da construção de arranjos institucionais mais participativos que possam expressar maior comprometimento com a legitimidade democrática, em termos de maior representatividade de interesses e de qualidade das decisões, possibilitando o aperfeiçoamento da política pública (LOUREIRO, TEIXEIRA E FERREIRA, 2014).

Em se tratando de pesquisa sobre política de Assistência Social e capacidades estatais, Sátiro, Cunha e Campos (2016) realizaram uma análise espacial da burocracia desta política procurando descobrir se haveria variação em sua capacidade de ação quanto à implementação e gestão da Assistência Social. Os autores trabalharam com a hipótese de que municípios com melhor capacidade burocrática tenderiam a ser mais capazes de executar os recursos disponíveis para a Assistência Social. Tendo em vista que a política de Assistência Social se materializa, prioritariamente, por meio da oferta de serviços no âmbito dos municípios, procuraram empreender este estudo exploratório. A partir dos resultados obtidos e de posse dos dados encontrados, puderam inferir que a melhor taxa de execução não está nos municípios mais ricos, supostamente com melhor capacidade de implementação e de gestão, mas onde mais se necessita do recurso público que garante a proteção social. Segundo os autores, ficou nítido que, onde há maior demanda, se executa mais, independentemente da capacidade burocrática instalada.

Desta maneira, a partir do resultado obtido pelos autores e as reflexões por eles feitas, observou-se que não há nenhuma correlação entre ter uma alta proporção de estatutários na Assistência Social e a capacidade de execução dos recursos orçamentários da política. Isto

indica, ao contrário do que pressupõe a literatura sobre capacidade do Estado em suas diversas variantes, no caso estudado o fato de ter uma proporção alta de vínculos estáveis não garante um diferencial na capacidade de gestão municipal. Todavia, o seu inverso também contrariou a teoria, vínculos informais não pioram a taxa de execução, como esperado (SÁTIRO, CUNHA E CAMPOS, 2016).

Além da dimensão relacional das capacidades do Estado, a pesquisa também abordará a dimensão fiscal como uma importante variável que pode determinar o nível de investimento municipal na área de Assistência Social. Para tanto, discuti-la e apresentar suas bases teóricas é fundamental para que seu uso neste trabalho seja justificado e sua importância igualmente compreendida.

Todas as políticas públicas implicam em algum gasto financeiro, mesmo aquelas que envolvem apenas contrapartidas. A viabilidade econômica do poder executivo não é negligenciável em relação à determinação da capacidade decisória (SOUZA, 2005), à implementação de políticas próprias ou à adesão a programas de entes superiores. Primeiro porque os recursos não são inesgotáveis; em segundo lugar, por conta das assimetrias fiscais (capacidade de arrecadação/ gastos); em terceiro, há despesas que são fixadas pelo marco legal e não podem ser alteradas por ato discricionário do executivo, restringindo sua margem de manobra; e, por último, porque cada área possui uma dotação orçamentária que indica a prioridade de uma dada agenda (SANTOS E STAREPRAVO, 2018).

De acordo com Santos e Starepravo (2018), o desequilíbrio fiscal é justificado por Zuccolotto, Ribeiro e Abrantes (2009) como resultado da formação cultural da sociedade brasileira, que historicamente conviveu com a falta de responsabilidade com a gestão fiscal. Conforme Loureiro e Abrucio (2004), os municípios não estavam acostumados com o aumento da eficiência da arrecadação tributária e tampouco eram pressionados pela tecnocracia econômica durante o Regime Militar a terem um comportamento eficiente. Como resultado disso, têm-se municípios pouco capacitados para darem respostas efetivas às necessidades da população (CLEMENTINO, 2000).

Além disso, com o crescente surgimento de novos municípios no pós-1988, houve agravamento do problema, pois novos municípios foram criados sem a devida comprovação de sua viabilidade fiscal. A fragmentação político-administrativa produziu municípios que são incapazes de financiarem suas políticas públicas com recursos próprios (PAES; SIQUEIRA, 2008). Por consequência, essa diversidade gerou enorme assimetria na disponibilização dos recursos orçamentários (REZENDE, 1997). Ao permitir autonomia fiscal aos municípios, houve, em algumas realidades, um descontrole das contas públicas que teve impacto na

diminuição da capacidade de resposta do poder público frente aos desafios colocados em termos de diminuição das desigualdades. Com isso, houve a suboferta de políticas públicas que comprometeu a descentralização de políticas em algumas áreas (MORAES, 2006).

É necessário considerar que parte importante das receitas fiscais dos municípios vem de duas fontes: da arrecadação tributária própria e das transferências governamentais. A arrecadação tributária própria tem relação direta com a dinâmica econômica municipal. Logo, em municípios onde há menor circulação de riqueza, há também redução da importância da ferramenta fiscal para fazer frente às necessidades em termo de políticas públicas.

Neste contexto, a realidade que é evidenciada demonstra que municípios mais vulneráveis acabam sendo dependentes das transferências intergovernamentais e apresentam margem muito restrita para, de forma autônoma, definir prioridades políticas. Ao analisarem esse contexto, Gomes e Dowell (2000) identificaram que o argumento recém referido não responde de maneira adequada à realidade dos fatos. Ao compararem o PIB de municípios pequenos, de até 5.000 habitantes, identificaram que a renda per capita varia muito. Esse fator gera uma distorção na distribuição dos recursos de transferências, causando uma descentralização perversa em que regiões mais populosas e com maior volume de problemas urbanos acabam recebendo uma menor quantidade de recursos quando comparamos às populações vulneráveis. Por conta disso, quanto maior a participação no FPM (Fundo de Participação Municipal), menor é o esforço fiscal. Com isso, um menor esforço fiscal dos pequenos municípios é suportado pelas populações, também vulneráveis, dos municípios maiores. Analisando comparativamente, segundo os autores, são esses os municípios que gastam mais com seus legislativos, o que acaba contribuindo ainda mais para a diminuição dos recursos próprios destinados às políticas públicas e aos gastos sociais.

Tanto para construir políticas próprias como para atender às exigências de convênios, é preciso garantir recursos financeiros para a execução das políticas públicas. Nesse caso, a capacidade fiscal dos municípios responde por parte importante do problema. Quando há pouca disponibilidade de recursos e as demandas são muitas ou variadas, aumentam as chances de as diferentes formas de restrições influenciarem no gasto em determinadas políticas.

Como visto, a dimensão fiscal, enquanto componente importante dos estudos sobre capacidades, começou a ser explorada na década de 1970 com Tilly (1975), passando a Levi (1988) e Geddes (1994), a partir do qual se obteve uma definição mais concreta em que a capacidade de implementar políticas iniciadas pelo Estado dependeria da capacidade de tributar, coagir, moldar os incentivos enfrentando os setores privados e tomar decisões

burocráticas efetivas durante a implementação. Posteriormente, alguns autores passaram a abordar a capacidade fiscal como variável indicativa da cobrança de impostos a fim de financiar bens públicos e fazer transferências (BESLEY E PERSSON, 2008). Outros também a definiram como a capacidade do Estado de gerar receita fiscal (CÁRDENAS, 2010), além da capacidade de gerar riqueza e obter uma tributação eficiente (KOCHER, 2010).

No que diz respeito aos indicadores relacionados pelos autores para definir a capacidade fiscal, pode-se dizer que há uma variedade de estudos com tal característica. Em Baunsgaard e Keen (2005), os autores utilizaram a cobrança de impostos como parte do Produto Interno Bruto (PIB) e Imposto de Renda como parte do imposto total para identificar tal capacidade. Já Besley e Persson (2009) identificaram na participação do Imposto de Renda sobre o PIB e na Participação dos impostos no PIB os indicadores da dimensão fiscal. Por sua vez, Hendrix (2010) fala em capacidade política relativa: *ratio* da receita fiscal real sobre a receita fiscal esperada, enquanto que Fortin (2010) fala em capacidade de tributação: *ratio* da receita tributária sobre o PIB.

No campo dos estudos nacionais sobre capacidades estatais, Arretche e Marques (2002) avaliaram os fatores explicativos do desempenho da municipalização do sistema de saúde, elaborando diversos indicadores, dentre os quais a capacidade de arrecadação municipal e a capacidade de gestão municipal per capita enquanto componentes da capacidade fiscal. O primeiro para se referir à pujança econômica local e o segundo para medir a capacidade que o município tem para realizar gastos relativamente a seu porte populacional. Como conclusão, revelou que a capacidade fiscal tem uma relação direta com a presença municipal nos serviços de saúde. De uma forma geral, quanto maior a capacidade municipal de gasto ou de arrecadação, maior a presença da municipalidade na prestação dos serviços. Os autores ainda afirmaram que quanto maior a capacidade de arrecadação de um município, maior a possibilidade de que este esteja habilitado a gerir e prestar serviços públicos.

Já Marengo, Strohschoen e Joner (2017) examinaram a participação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) na arrecadação municipal, relacionando variações na arrecadação do imposto patrimonial com o tamanho dos municípios, ciclos partidários e eleitorais e perfil e qualidade da burocracia municipal. Nesta mesma linha, Remy, Vaz e Queiroz (2012) verificaram em que medida a capacidade fiscal dos municípios do estado do Rio de Janeiro se traduziria em benefícios sociais e de infraestrutura para suas respectivas populações, utilizando como indicadores a receita municipal (ICMS, IPTU, ISS, ITBI) per capita.

Antes de determinar quais serão as variáveis constituintes de cada dimensão de capacidade estatal para utilização na análise dos dados, cabe fazer algumas considerações importantes e fundamentais acerca da operacionalização do conceito propriamente dito.

Um dos problemas que é quase sempre abordado pelos autores quando da análise das capacidades estatais é a circularidade na aplicação do seu conceito. De acordo com Gomide *et al.* (2018), uma das causas da circularidade advém do tratamento genérico que é conferido à ideia de capacidades, sem maiores elaborações sobre quais atributos são necessários para produzir efeitos específicos. Como é possível observar em vários estudos da área, uma boa parte dos trabalhos acaba confundindo meios (para se alcançar a capacidade) e fins (produzidos pela capacidade).

Neste sentido, a explicação de Goertz (2006) é fundamental. Segundo o autor, um conceito pode ser decomposto em três níveis: ontológico (básico ou teórico); constitutivo (secundário ou dimensional); e indicativo (realista ou observável). O primeiro nível foca no que é cognitivamente central do fenômeno; o segundo identifica os atributos ou as dimensões que desempenham papel nas explicações e de seus mecanismos causais; enquanto que o terceiro nível operacionaliza as variáveis mobilizadas para a análise do fenômeno em questão.

De certa forma, os níveis ontológico (primário) e constitutivo (secundário) de um conceito acabam dotando-o de generalidade teórica, com certo grau de abstração, possibilitando sua adaptação a uma diversidade de contextos analíticos. O nível indicativo, por sua vez, atribui indicadores ao nível constitutivo, vinculando-o a variáveis mensuráveis em um grau maior de concretude. Esse nível é o mais importante para a operacionalização do conceito de capacidade estatal, pois é a conexão da ontologia do conceito com os indicadores, fornecendo uma fundação empírica para a superestrutura teórica.

Como é possível depreender dos diversos trabalhos analisados sobre capacidade estatal, seu conceito não é observável diretamente. Porém, ele pode ser mensurado indiretamente, por meio de um conjunto de indicadores.

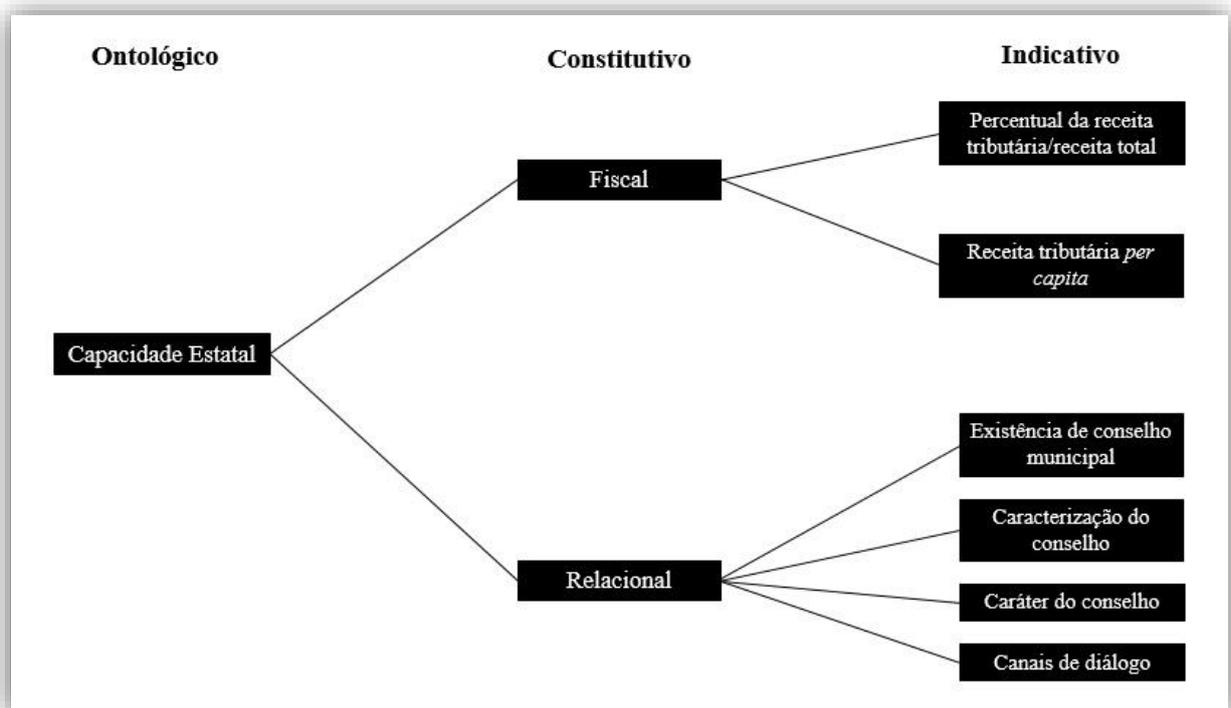
Além disso, deve-se ter de modo muito claro, na pesquisa, se o modelo a ser aplicado é de natureza formativa (um conjunto de variáveis observadas/indicadores causam/formam a capacidade estatal), portanto, a capacidade estatal é uma variável dependente do modelo ou endógena a este, ou de natureza reflexiva (em que a direção da causalidade vai da capacidade estatal para seus indicadores, isto é, a capacidade como causa de), como variável independente do modelo ou exógena a este. Isto é fundamental para que, uma vez encontrados os resultados da ação do Estado, os mesmos possam ser explicados pela capacidade estatal, e não por serem um indicador de capacidade em si mesmos.

Desta forma, quando se tem uma abordagem na qual a capacidade estatal é analisada como uma variável explicativa, ou seja, que possui um efeito independente sobre determinado resultado da ação pública, como é o caso deste trabalho, deve-se identificar os fatores (atributos, arranjos, instrumentos) que influenciaram tal ação, mobilizando os níveis constitutivos e indicativos do conceito e, se possível, estabelecer seus nexos causais.

Sendo assim, como sugerem Gomide *et al.* (2018), uma boa definição conceitual, apoiada pela literatura existente, assim como a mobilização dos atributos no nível constitutivo, fornece à pesquisa meios eficazes de alinhamento entre o nível ontológico e o indicativo. É o que se denomina de conexão entre teoria e prática.

Levando em consideração todos os apontamentos sobre a operacionalização do conceito de capacidades estatais e a discussão teórica até aqui desenvolvida, foi elaborado o esquema analítico abaixo ilustrado através da seguinte figura:

**Figura 1 - Nível básico (ontológico), secundário (constitutivo) e indicativo (realista) do conceito de capacidade estatal**



Fonte: elaboração própria.

Desta maneira, ao dotar os dois níveis constitutivos, capacidade fiscal e relacional, de indicadores concretos, espera-se que, metodologicamente, a pesquisa possa alcançar seus fins e estabelecer uma conexão com as discussões teóricas apresentadas através dos autores citados.

### 3.2 Partidos políticos e políticas públicas

A inclusão da variável partidos políticos na análise do trabalho deve-se ao fato de que, no caso da política de Assistência Social no Brasil, de acordo com Sátyro e Cunha (2011), possivelmente, o processo que alavancou a institucionalização e expansão da política, a partir do início dos anos 2000, deve-se, ao menos em parte, à chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder executivo nacional. Tendo como “carro-chefe” da referida política o Programa Bolsa Família, lançado em 2004, além da publicação da Norma Operacional Básica em 2005, que constituiu as bases para a implantação do SUAS, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva promoveu uma grande mudança institucional nos rumos da Assistência Social no país. Ao incluir o combate à fome, à pobreza extrema e o enfrentamento à desigualdade social, reforçado, posteriormente, pela necessidade de consolidação do SUAS, promoveu a expansão territorial da presença do Estado junto às famílias em situação vulnerável, por meio da rede de CRAS, articulada aos outros sistemas públicos (LEANDRO, 2018; FREITAS, 2007).

Portanto, a partir da análise dessa base histórica, apontada pelos autores citados acima, é que nesta pesquisa se julgou pertinente incluir o partido político eleito para as prefeituras municipais e suas respectivas localizações no espectro político-ideológico como uma das possíveis variáveis explicativas dos gastos municipais no campo da Assistência Social.

Para tanto, esta sessão abordará tanto a classificação dos partidos quanto a sua posição no espectro ideológico (esquerda, centro e direita) a partir da discussão teórica dos autores do campo da ciência política, como a influência dos partidos na adoção de certas políticas públicas.

A relação entre ideologia política, partidos políticos e produção de políticas públicas vem sendo discutida há anos pela literatura internacional e nacional. De acordo com Vasquez e Pinto (2009), os partidos políticos constituem um dos atores do espaço público que mais afetam a construção de investimentos e prioridades públicas, sendo que, nos períodos de mudança na administração pública, nota-se a dimensão desta importância, uma vez que são nesses momentos que as mudanças no curso e na direção das políticas acontecem.

Neste contexto, uma discussão central no âmbito das políticas públicas diz respeito à forma como estas políticas na área social se relacionam com o ideário dos partidos à frente da administração pública. Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), a ideologia do governo de ocasião é um fator importante que afeta o grau de disposição do Estado para satisfazer a demanda por bem-estar.

Ao analisar os diversos estudos existentes na literatura do campo, pode-se afirmar que grande parte aponta para a existência de esforços diferenciados entre as ideologias políticas no sentido de estruturar políticas de proteção e bem-estar social, destacando-se positivamente o papel dos partidos de esquerda (ESPING-ANDERSEN, 1990; CASTLES E MCKINLAY, 1979). Este destaque pode ser comprovado e verificado, em alguma medida, pelos gastos despendidos na área social. Porém, em outros estudos, é possível observar argumentos segundo os quais a ideologia não importa na definição de políticas públicas, tendo em vista que os resultados políticos estão diretamente associados a outras variáveis (WILENSKY, 1975). Outras pesquisas chegam a afirmar que os resultados das políticas podem estar relacionados com a ideologia política dos governos, porém não de forma suficientemente definitiva, além de apontarem para a existência de outras variáveis que impactam a composição partidária, como os fatores institucionais (SÁTYRO, 2006; SCHIMDT, 1996; IMBEAU; PÉTRY; LAMARI, 2001).

Em um dos estudos clássicos da ciência política, Castles (1982, *apud* CAUL E GRAY, 2000) afirmou a necessidade de discutir a ideologia partidária no contexto dos gastos sociais, procurando, para tanto, analisar dados de países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) de 1960 a 1970. A conclusão do autor é a de que os partidos socialdemocratas tendem a ser mais generosos, enquanto que os partidos de direita gastariam menos com políticas sociais (JONER, 2017).

Nesta linha, Vasquez e Pinto (2009) analisaram o impacto da mudança de administração municipal em Ribeirão Preto no atendimento à infância em situação de risco, observando como o ideário político-partidário influenciou nas políticas sociais. Para tanto, analisaram os programas de governo dos partidos vencedores dos pleitos de 1992 (PT) e 1996 (PSDB) e as ações efetivamente realizadas para a área. Os resultados indicaram que, enquanto a gestão do PT mostrou forte ênfase nas políticas sociais através da ação direta do poder público, a gestão do PSDB tinha como enfoque prioritário o desenvolvimento econômico e, embora não tenha reduzido os recursos para a área da infância, priorizou a sua aplicação através de entidades privadas (Organizações não Governamentais - ONGs). Os dados obtidos por meio da pesquisa dos autores indicaram que houve um crescimento do investimento na área de Assistência Social e, também, na área da infância em situação de risco. Contudo, tais gastos não se refletiram em mais serviços prestados pelo poder público, isto é, houve um aumento dos gastos, mas esse não veio acompanhado de uma maior prestação de serviços para essa clientela. Ao contrário, houve uma diminuição do número de atendimentos de programas

de intervenção direta e continuada feitos pelo poder público para essa população, o que indicou uma diminuição do tamanho do Estado em Ribeirão Preto.

Em outro trabalho, Schabbach e Ramos (2017) procuraram identificar os fatores explicativos da adesão dos municípios gaúchos ao Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), instituído pelo Governo Federal em 2007. Entre os achados, a única variável com proeminência no sentido de aumentar em quase três vezes as chances de adesão ao programa do Governo Federal foi a ideologia do partido do prefeito na gestão 2009-2012, sugerindo uma resposta mais efetiva das prefeituras municipais situadas no campo da esquerda à indução federal.

Em contrapartida, muitos autores não comprovaram a tese de que partidos políticos exerçam algum impacto sobre as políticas públicas. Observa-se que diversos trabalhos apontam para um impacto reduzido ou mesmo inexistente (IMBEAU; PÈTRY; LAMARI, 2001; CAUL E GRAY, 2000; RIBEIRO, 2006; SÁTYRO, 2006).

É o caso de Moreira (2016) que, ao analisar os determinantes do desenvolvimento da política de Assistência Social nos municípios brasileiros, encontrou um impacto muito limitado dos partidos políticos, sendo que a maior parte dos indicadores relacionados com partidos não teve significância estatística. Além dela, Marengo, Strohschoen e Joner (2017) buscaram identificar e compreender discrepâncias horizontais entre os municípios no que diz respeito a indicadores de sua capacidade estatal e o impacto destes recursos em seu potencial para tributar e implementar políticas urbanas. Os autores concluíram que partidos de esquerda não contribuíram significativamente para a explicação do modelo, contrariando expectativas da literatura sobre relação entre ideologia e política redistributiva ou maiores volumes de transferências federais voluntárias e desincentivo para arrecadação redistributiva.

Caso semelhante ocorreu em Santos, Gontijo e Amaral (2015). Ao analisarem quantitativamente os gastos estaduais em Segurança Pública no Brasil no período de 1999-2010, procuraram observar suas relações com o arcabouço político. A partir da análise dos dados e de posse dos resultados da pesquisa, foi possível observar, segundo os autores, que a legenda ou a ideologia não determinam os gastos nesse domínio de política pública e que, ao modificarem a variável dependente, tanto os partidos de esquerda como os de centro impactam a configuração dos gastos; o que, conseqüentemente, afirmam os autores, fragilizou o argumento da existência de relação entre ideologia partidária e política de Segurança Pública, especialmente no que diz respeito à associação dessa política como uma prioridade ou preocupação maior dos partidos de direita. Os autores afirmam que ao utilizar a dependente (gasto em segurança pública) ponderada pela arrecadação, há alguma

diferenciação entre as legendas, porém, não na direção de um padrão de variância que possibilite assumir o peso do partido ou da ideologia como variável explicativa necessária e suficiente.

É sabido que as discussões sobre partidos e posicionamento ideológico exigem um esforço de reflexão mais ampliado, pois até mesmo os significados de esquerda e direita se forjam em momentos históricos específicos e a partir de aspectos culturais particulares. Além disso, estes posicionamentos políticos não possuem, necessariamente, atributos fixos (LEONI, 2002).

É do conhecimento do pesquisador que há uma localização histórica dos grupos políticos em relação ao posicionamento ideológico. Porém, a finalidade da presente sessão não é a de abordar toda a discussão teórica acerca deste campo, nem de esgotar todas as abordagens relativas a partidos políticos e seu espectro ideológico para classificação de sua atuação para análise de políticas públicas. Além disso, há a ciência de que, além de terem surgido novos partidos no Brasil, a classificação apresentada pelos autores pode ser questionada em vários aspectos, principalmente em decorrência do atual cenário político brasileiro, o qual tem se revelado, nos últimos anos, como bastante complexo. Ainda assim, entende-se que a pertinência do uso de tal classificação está amparada pela utilização da mesma pelos estudos mencionados anteriormente e, também, pela ausência de uma nova categorização, elaborada pela área de estudos específica do campo da ciência política brasileira que vem, ao longo dos anos, se ocupando dos partidos e do campo legislativo (LEANDRO, 2018).

Assim, optou-se pela utilização de uma classificação já existente, formulada originalmente por Figueiredo e Limongi (1999) e ratificada por estudos posteriores como Sátyro (2006), Castro, Nunes e Anastasia (2009), Borges (2010) e Melo (2011) e reforçada, também por Santos, Gontijo e Amaral (2015). Tal classificação assim dispõe os partidos políticos brasileiros:

a) de direita: Partido Democrático Social (PDS); Partido Progressista Renovador (PPR); Partido Parlamentarista Brasileiro (PPB); Partido da Frente Liberal/Democratas (PFL/DEM); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Partido da Reconstrução Nacional (PRN); Partido Liberal/Partido da República (PL/PR); Partido Trabalhista Reformador (PTR); Partido Progressista (PP); Partido Social Liberal (PSL);

b) de centro: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB);

c) de esquerda: Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido Popular Socialista (PPS) e Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Reitera-se aqui que a inclusão da localização ideológica dos partidos como variável explicativa do nível de gastos realizado na política de Assistência Social justifica-se, conforme dito no início da sessão, de forma geral, pela existência do debate nacional e internacional que relaciona partidos políticos e ideologias políticas com a produção de determinadas políticas públicas, sendo que em tais pesquisas há a demonstração com maior destaque positivo do campo da esquerda no desenvolvimento dos sistemas de proteção social (Wilensky, 1975; Esping-Andersen, 1999). Além disso, de maneira mais específica, pela compreensão de base histórica apresentada por Sátyro e Cunha (2011), segundo a qual o desenvolvimento da política de Assistência Social no país deve-se, em grande parte, à chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder executivo Federal, pois a partir deste é que a política ganha contornos de institucionalização mais nítidos.

### **3.3 As estruturas elementares das políticas públicas**

Geraldo di Giovanni, a partir dos estudos desenvolvidos no Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp/SP, propôs o desenvolvimento de uma abordagem denominada “Estruturas Elementares das Políticas Públicas”. Segundo o autor, esta seria uma abordagem integral para a análise das políticas, surgida a partir da insatisfação dele com os modelos até então existentes, tendo em vista que os mesmos não foram capazes de oferecerem uma visão inclusiva e orgânica de todos os elementos que compõem as políticas públicas (GIOVANNI, 2009).

Neste sentido, salienta o autor que, pelo fato de a política pública representar uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, ocorre, a partir disso, uma complexa interação entre dois lados relevantes: o Estado e a sociedade. A complexidade, segundo o autor, adviria das inúmeras situações sociais problemáticas que ocorrem e das intervenções estatais que surgem a partir disso.

Ao longo dos anos, com as experiências de governo ocorridas nas sociedades e as diversas políticas discutidas, implementadas e avaliadas, pontua o autor que é possível captar, a partir de “olhares” diversos e angulações sucessivas, configurações recorrentes em todas as políticas públicas. Isto ocorreria por intermédio de abstrações sucessivas que focalizam ora seus aspectos formais, ora seus aspectos materiais, ora sua substância, ora seus elementos simbólicos. Estes aspectos são chamados pelo autor de estruturas elementares.

Basicamente, o que o autor argumenta é que, com a observação histórica das políticas públicas, é possível notar elementos invariantes em todas elas, ainda que cada uma tenha tido uma trajetória única/específica.

No que se refere aos elementos em si, pode-se dizer que, quanto à estrutura:

a) Formal, há uma série de conteúdos técnico, político, cultural e ideológico que dão base para um conjunto de práticas, a partir de ferramentas específicas, que objetivam alcançar resultados específicos para a realidade em que está sendo observada. É como se representasse uma teoria por trás da política;

b) Substantiva, há os chamados atores da política, que são todas as pessoas, grupos ou instituições que, direta ou indiretamente, participam da formulação, da implementação e dos resultados de uma política. A partir de seus interesses, influenciam ou não nos rumos e resultados da política;

c) Simbólica, há a representação dos valores que tornam a política pública o que ela é;

d) Material, há os aspectos econômicos da política. São elementos que se referem à exequibilidade e sustentação material, isto é, financiamento, custos e suportes. O volume e o financiamento em si revelam não só os tipos de vínculos que se estabelecem entre *policy* e contexto econômico, mas também as posições nas relações entre Estado e mercado.

Ao analisar a estrutura material, o autor argumenta que é possível verificar o posicionamento de uma política não apenas como uma intervenção ou um resultado, mas também como prática que se dá no próprio interior da economia. Assim, ao fazer isso, supera-se a visão comum que separa/opõe o campo das políticas ao campo da economia. Além disso, as formas de financiamento são reveladoras da concepção ou das concepções vigentes de política pública nas relações entre Estado e mercado, pois expressam ideologias vigentes, posicionamentos exitosos nos embates redistributivos, bem como o posicionamento da *policy* na agenda pública e no ambiente macroeconômico (GIOVANNI, 2009).

Ao trazer para o debate estes aspectos, o autor conclui que, nas análises de políticas públicas, os elementos da estrutura material são constantemente negligenciados ou pouco estudados/abordados, fato que acaba limitando o alcance das mesmas. Este aspecto econômico é considerado como muito importante pelo autor para que metodologicamente seja alcançada uma análise satisfatória e integrada de uma política.

## **4 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

No campo das políticas públicas, antes de realizar qualquer análise ou busca por evidências científicas em um contexto de determinada política, é necessário e muito importante que o autor descreva a trajetória até então seguida pela mesma, bem como o desenvolvimento histórico por ela realizado, além dos marcos legais estabelecidos ao longo dos anos e suas características históricas que as definem e permitem situá-la no contexto social, econômico e político de uma dada localidade. Neste sentido, o presente capítulo tem o objetivo de situar o leitor no que diz respeito à constituição da política de Assistência Social no Brasil, procurando, com isso, demonstrar como ocorreu o surgimento desta política no país, seus valores históricos, ações iniciais nos governos passados, marcos legais e demais definições que historicamente foram capazes de constituir este campo. Além disso, será abordada a política socioassistencial no contexto das políticas sociais no pós-1988 e, mais especificamente, o seu papel ao formar o tripé da Seguridade Social na recente retomada da democracia no país.

### **4.1 Construção do campo: origens, surgimento e características**

Compreender o atual estágio da política de Assistência Social no Brasil requer que se faça um resgate de historicidade de suas relações com a sociedade e os governos passados mantidas por décadas. Desta maneira,

Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se, historicamente, como não política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas. (COUTO, YAZBEK E RAICHELIS, 2012, p. 55)

A tradição histórica de benemerência da Assistência Social é um aspecto mencionado por diversos autores quando iniciam qualquer análise sobre o campo desta política social no Brasil. Para Mestriner (2001), a Assistência Social passou por diversas fases ligadas a contextos sociais e econômicos e, também, foi influenciada por fatores nacionais e internacionais.

No Brasil, a história da Assistência Social foi marcada pelo seu caráter de caridade, filantropia, solidariedade religiosa, sendo destinada aos pobres, doentes, ou incapazes de se manterem por si só na sociedade. Segundo Paganini (2015), esse cenário foi marcado pelo binômio moça e pobre, ou seja, a Assistência Social nada mais era que “aquela moça boazinha que o governo pagava para ter dó dos pobres”, se consolidando, portanto, enquanto ação

desvinculada do Estado. Neste cenário inicial, os indivíduos que se encontravam na condição de pobreza eram vítimas de violência policial, sofrendo a culpabilização pelo problema social do país.

A história da Assistência Social no Brasil teve um início marcado pela atuação das instituições religiosas, ainda no século 18, as quais mantinham certo grau de articulação para ajudar pessoas consideradas mais vulneráveis na sociedade. Este tipo de articulação, no período mencionado, era denominado de Obras Pias, compreendendo atendimentos conjuntos a órfãos, inválidos, enfermos, delinquentes e alienados (ESCORSIM, 2008).

Entre os séculos 18 e 19, as instituições religiosas ainda eram as responsáveis pelo atendimento aos marginalizados. No entanto, começaram a aparecer também as primeiras Santas Casas de Misericórdia e os movimentos higienistas, que eram os auxílios médicos religiosos (PEREIRA, 2009).

A partir de 1920 até o começo da chamada “Era Vargas”, o Estado passou a ter sua atenção voltada para as questões relacionadas à Assistência Social. Porém, não havia regulamentação suficiente no período e a relação era voltada para a filantropia (SILVA E SILVEIRA, 2018). Para o atendimento das populações vulneráveis, a organização era basicamente a seguinte: crianças recebiam atendimento em asilos, orfanatos e internatos; idosos, inválidos e mendigos em asilos; doentes mentais em sanatórios; e alienados em hospícios. Pode-se dizer que a regulação do período era do tipo médico-religiosa.

De fato, a política social na conjuntura histórica brasileira está relacionada à configuração da questão social, a qual é produzida pelas contradições da reprodução do capitalismo que se estabeleceu a partir da correlação de forças entre os interesses do capital e o interesse das classes trabalhadoras (SOUZA E GONÇALVES, 2014). Segundo os autores, tal relação antagônica de compra e venda de força de trabalho que suscita, de um lado, acumulação de capital por parte dos detentores dos meios de produção e, do outro, a venda da força de trabalho por um valor tão ínfimo, que mal dá para suprir as necessidades básicas dos indivíduos e suas famílias, culminou no crescimento brusco e ininterrupto da pobreza.

Diante de um iminente conflito social e de uma possível revolta fomentada pela classe trabalhadora, o Estado, em articulação com a influência religiosa, buscou atenuar esta situação. Até a década de 1930, não se tinha no Brasil a concepção da pobreza enquanto resultado da questão social. Esta era tida pelo Estado como caso de enquadramento de polícia a ser tratada no interior de seus aparelhos repressivos (YAZBECK, SILVA E GIOVANNI, 2007).

Verifica-se, assim, que a década de 1930 é o marco inicial de uma mudança no papel do Estado brasileiro, uma vez que é nesse período que surgem as primeiras medidas de proteção social no Brasil (SOUZA E GONÇALVES, 2014).

De certa forma, as atividades da caridade tradicional ganham uma nova face e certo caráter organizativo, tendo o apoio de famílias da burguesia paulista e carioca, que passam a contar com o aporte do Estado, de forma que foi possível realizar obras sociais mais abrangentes. No período anterior, destaca-se o surgimento de duas instituições assistenciais: em 1920, no Rio de Janeiro, a Associação das Senhoras Brasileiras e, no ano de 1923, a Liga das Senhoras Católicas, em São Paulo. Tais instituições surgem dentro do movimento de reação católica (tentativa de reaproximação com o Estado) e visavam atender algumas demandas provenientes do processo de desenvolvimento capitalista. Essas ações podem ser consideradas o embrião do Serviço Social brasileiro (JUNIOR *et al.*, 2016).

Tais ações tornavam-se cada vez mais organizadas e outros grupos e associações surgiam nesse cenário. Preocupados com a formação de seus componentes, passaram a elaborar cursos e semanas de estudos. De um curso intensivo realizado em São Paulo por um grupo de moças religiosas de Santo Agostinho, preocupadas com a “questão social”, surge o Centro de Estudos e Ação Social – CEAS. Para Castro (2011),

O CEAS foi considerado o embrião da profissionalização do Serviço Social no Brasil [...] o trabalho de organização e preparação dos leigos se apoia numa base social feminina de origem burguesa, respaldada por Assistentes Sociais belgas que ofereceram a sua experiência para possibilitar a fundação da primeira escola católica de Serviço Social. (ibidem, p. 102)

Seguindo os rumos de São Paulo, por iniciativa do Grupo de Ação Social - e assim como a escola paulista, alinhada com a preocupação da Igreja em tornar-se força normativa da sociedade - que no ano de 1937, no Rio de Janeiro, foi fundado o Instituto de Educação Familiar e Social, composto pelas Escolas de Serviço Social e Educação Familiar (JUNIOR *et al.*, 2016).

Logo, foi possível perceber que o Serviço Social, em sua fase inicial, passou a ser pautado em um posicionamento moralizador em face das expressões da “questão social”, “captando o homem de maneira abstrata e genérica, configurando-se como uma das estratégias concretas de disciplinamento e controle da força de trabalho, no processo de expansão do capitalismo monopolista” (FORTI, 2013, p. 99). Ainda, de acordo com o autor,

Essa concepção conservadora ignora a estrutura societária, contribuindo para obscurecer para os Assistentes Sociais – durante um amplo lapso de tempo – os determinantes da “questão social”, o que caracterizou uma cultura profissional acrítica, sem um horizonte utópico que os impulsionasse para o questionamento e às

ações consequentes em prol da construção de novos e diferentes rumos em face das diretrizes sociais postas e assumidas pela profissão. (ibidem, p. 99)

No governo Vargas, no ano de 1938, houve a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), o qual foi uma primeira forma de Assistência Social do Estado brasileiro. Também houve, em 1942, a criação da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), que era presidida pelas primeiras damas da República, as quais tinham a responsabilidade pela assistência social da população não previdenciária, atuando para evitar calamidades por meio de ações pontuais e emergenciais (SANTANA; SILVA; SILVA, 2013). Tal Legião se consolidou através de lei federal e foi registrada no Ministério da Justiça e Negócios Interiores possuindo como objetivo “prestar, em todas as formas úteis, serviços de assistência social, diretamente ou em colaboração com instituições especializadas”, ficando reconhecida como órgão que atuava junto ao Estado no tocante aos serviços, consultas e funcionamento de associações similares a ela (PAGANINI E VIEIRA, 2015).

A LBA acabou assumindo um sentimento patriótico, envolvendo as primeiras damas da república que assumiam a presidência, atuando em ações pontuais urgentes, fragmentadas e ficando alheia, completamente, a uma concepção universal (LONARDONI; GIMENES; SANTOS, 2006).

De fato, houve a criação de setores voltados para o assunto “assistência social”, como o Departamento de Assistência Social de São Paulo (1935), o Serviço de Assistência ao Menor (1941) e Centros Assistenciais Complementares (fomentados pelo Estado). A regulação do período tornou-se, eminentemente, estatal. Há, inclusive, menção no texto constitucional de 1934 a respeito da cobrança de contribuições à caridade oriundas de taxas alfandegárias, além da questão relacionada ao aumento de subvenções às instituições da área.

Neste sentido, no contexto do governo getulista, de 1930 a 1945, nasce e institucionaliza-se o Serviço Social enquanto profissão. Para Yamamoto (2011, *apud* SILVA *et al.*, 2016), a institucionalização da profissão e a intervenção do Estado nas políticas ou ações que seriam relacionadas à Assistência Social estavam

Relacionadas ao contexto das grandes mobilizações da classe operária nas duas primeiras décadas do século XX, pois o debate acerca da “questão social”, que atravessa a sociedade nesse período, exige um posicionamento do Estado, das frações dominantes e da Igreja. (ibidem, p. 18)

Ainda, segundo o autor

Como profissão inscrita na divisão do trabalho, o Serviço Social surge como parte de um movimento social mais amplo, de bases confessionais, articulado à necessidade de formação doutrinária e social do laicato, para uma presença mais

ativa da Igreja Católica no ‘mundo temporal’, nos inícios da década de 30. Na tentativa de recuperar áreas de influências e privilégios perdidos, em face da crescente secularização da sociedade e das tensões presentes nas relações entre Igreja e Estado, a Igreja procura superar a postura contemplativa. (ibidem, p. 18)

É possível dizer, então, que o Serviço Social tinha uma atuação cujas características fundamentais preservavam uma ação educativa e doutrinária de “enquadramento” da população cliente, que culpabiliza o sujeito pela sua condição.

No Estado Democrático de 1946 a 1964, instituiu-se uma espécie de Certificado de Filantropia (1959). Na vigência do período autoritário, nos anos de 1970 e 1980, aconteceram fóruns e seminários, além da pressão por soluções que pudessem atender às “questões sociais”. A partir de então, o Estado passou a criar iniciativas diretas e indiretas que resultaram na promoção de alguns programas. Buscou-se, por exemplo, organizar os serviços voluntários e incorporar ao serviço público profissionais das ciências sociais, como por exemplo: a) assistentes sociais; b) psicólogos; c) pedagogos; d) psiquiatras (MESTRINER, 2001). Houve a criação do Funabem e Febem, assim como as associações comunitárias, Comunidades Eclesiais de Bases (CEB) e demais movimentos comunitários que se destacaram neste período.

Na transição democrática, as organizações não-governamentais ganham destaque, principalmente no que se refere aos movimentos de defesa de direitos, assim como as lutas de movimentos sociais pela extensão de direitos dentro da categoria da política de Assistência Social (SILVA E SILVEIRA, 2018).

Nos anos de 1980, diversos movimentos sociais ganham destaque e passam a obter espaço no cenário político-social, inclusive no campo da Assistência Social. O elevado grau de pauperismo e a dominação exercida sobre a população vítima de exclusão social e pobreza fez com que diversas reivindicações populares e sociais surgissem. Nesse contexto, os setores de políticas sociais vislumbraram uma janela de oportunidades para pautarem mudanças e exigirem dos atores políticos a inclusão de suas demandas, principalmente na criação de direitos que, posteriormente, vieram a ser incluídos e protegidos pela Constituição Federal de 1988.

Com isto, os processos de mobilizações sociais influenciaram, de certa forma, no esforço de construção de um arcabouço teórico e legal que se materializou em forma de direitos e garantias na Constituição Federal de 1988 no capítulo destinado à Política de Seguridade Social.

Assim, uma série de autores (LAJUS, 2009; SANTANA; SILVA; SILVA, 2013; FONTENELE, 2007) aponta a CRFB como o marco regulatório que foi capaz de inaugurar

diversas mudanças nos rumos da Assistência Social. A partir do novo documento constitucional, a Assistência Social não só seria um dos pilares do tripé da Seguridade (Previdência, Saúde e Assistência Social), como também seria responsável por afirmar um conjunto de valores, preceitos, direitos e garantias capazes de ensejar modificações estruturais na forma de inclusão da população vulnerável e pobre.

A partir do momento em que a Constituição consagrou a Assistência Social enquanto direito social, vide art. 6º do documento (BRASIL, 1998), ocorreu a sua retirada do campo da caridade e do assistencialismo e inserção enquanto um direito, uma norma de política pública programática, prestado pelo Estado e tendo a possibilidade de ser exigida pela sociedade, em contraposição a um passado marcado pela benemerência.

#### **4.2 A Assistência Social no contexto pós-1988: avanços, conquistas e desafios**

A Constituição Brasileira de 1988 passou a integrar a política de Assistência Social ao tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e Previdência Social, tendo como perspectiva fundamental a concepção da universalidade no âmbito da proteção social.

De acordo com Vaitsman *et al.* (2009), com o advento do novo documento constitucional, ocorreram mudanças no plano da política no que diz respeito aos processos de descentralização e participação. Além disso, também pôde ser vista mudança nas formas de governança por meio da flexibilização organizacional e a formação de novas arenas e atores na formulação e implementação das políticas na área socioassistencial, especialmente por conta da construção de um sistema de proteção de caráter público e universal.

Neste novo contexto, especialmente no início da década de 1990, novas formas de governança e de relações entre Estado e sociedade civil surgiram. Isto foi resultado da implementação das políticas dentro do desenho de descentralização fiscal e política, no qual havia maior autonomia aos municípios para a execução das políticas, além da emergência e institucionalização de novos atores, arenas e parcerias no cenário público. Porém, ao longo desta mesma década, a prestação dos serviços no âmbito da Assistência Social acabou sofrendo poucas mudanças em sua estrutura. O que se pode notar é que as entidades privadas sem fins lucrativos, financiadas por transferências governamentais e isenções fiscais, continuaram como as principais provedoras dos serviços da área, atuando em um contexto de baixa regulação e coordenação estatal. O que influenciou na permanência desta estrutura foi a vigência de políticas e práticas neoliberais inauguradas no governo de Fernando Collor, o qual tinha como preceito a contenção do gasto com políticas sociais.

Embora tivesse ocorrido a primeira Conferência Nacional de Assistência Social em 1995, na qual se reafirmava a ideia de desenvolvimento de uma política socioassistencial pautada na garantia de direitos via oferta de serviços públicos universais, ainda sim verificava-se a prática, por parte do Estado, do financiamento da filantropia. Isto dificultava a integração da Assistência ao sistema de Seguridade, enfraquecendo a ideia já presente na Constituição de institucionalização com base em direitos e garantias universalizantes.

A realidade da área mostrava a existência de diferentes programas e benefícios, mas todos estavam fragmentados e pulverizados em diferentes órgãos e níveis de governo, sem que houvesse uma lógica nacional e sistêmica. Alguns programas de transferência de renda até foram implementados, porém, limitando-se a experiências isoladas em alguns estados. Ainda, na década de 1990, após a promulgação da LOAS, o que mais se destacou, nacionalmente, na política de Assistência Social, foi o Benefício de Prestação Continuada, algo já previsto pela Constituição, consistente no pagamento de um salário mínimo mensal aos idosos impossibilitados de prover sua manutenção, e deficientes permanentemente incapacitados.

Com o início da década de 2000, pode-se dizer que a Assistência Social inaugurou um novo ciclo no país, tendo em vista que mudanças significativas, a partir disso, puderam ser vistas nas políticas do setor.

No segundo mandato do Governo de Fernando Henrique, nota-se uma maior destinação de recursos do orçamento para alocação em programas de transferência de renda, quais sejam: o Bolsa-Escola, do Ministério da Educação, o Bolsa-Alimentação, do Ministério da Saúde e o Auxílio-Gás, do Ministério de Minas e Energia. Posteriormente, com a eleição de Lula, tais programas acabaram sendo unificados pelo Bolsa-Família. Tal unificação possibilitou que houvesse uma expansão nacional para alcançar todas as famílias abaixo da linha de pobreza.

A fim de criar condições organizacionais para a integração e articulação entre os diferentes programas assistenciais, o governo criou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em janeiro de 2004. Com isso, foi possível estabelecer uma gestão unificada que desse conta da administração destes diferentes programas que antes estavam dispersos sob várias áreas do governo.

De acordo com Jaccoud, a Assistência Social alcançou um patamar inédito nos anos 2000, ressaltando sua cobertura universal nos grupos beneficiários e concluindo que, “se de fato o PBF não pode ser identificado como um direito social, sua criação, entretanto,

significou um alargamento expressivo na Seguridade Social brasileira no campo da segurança de renda”.

A Assistência Social adquire um maior grau de institucionalização e comprometimento com as diretrizes constitucionais a partir da deliberação de construção do Sistema Único de Assistência Social pela IV Conferência Nacional de Assistência Social ocorrida em 2003. No ano seguinte, contribui para esta nova fase a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Destaca-se, com isso, não só a definição concreta dos tipos de proteção no âmbito da política, a básica e a especial, como também rompe-se com a antiga prática naturalizada de filantropia. Isto porque, a partir desta nova política, houve o estabelecimento da primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política, sendo que o papel do setor privado ficava em um plano complementar e submetido à regulação e à coordenação estatais.

Com este novo marco no setor, o financiamento da política sofreu alterações, tendo em vista que a prestação de novos serviços foi instituída nas três esferas de governo. Desta forma, não só houve um maior incremento de transferências da União aos municípios para cofinanciamento de suas políticas, como também os próprios municípios tiveram que aplicar recursos próprios na gestão e oferta de equipamentos e serviços próprios da rede socioassistencial. Com a vigência do SUAS, novas unidades públicas municipais de serviços foram instituídas, destacando-se os CRAS, unidades de atendimento essenciais que representam a porta de entrada do sistema. Ao longo dos anos seguintes, a expansão destes centros foi significativa, proporcionando o acesso da população extremamente vulnerável à rede de serviços disponível nos municípios.

Portanto, ao longo da década de 2000, com a expansão do Programa Bolsa-Família e da rede de serviços socioassistenciais pelos municípios brasileiros, foi possível notar uma redução, tanto do percentual de indigentes e extremamente pobres via inclusão no sistema de consumo, como também da marginalização e pauperização de setores da população miserável. Institucionalizaram-se mecanismos de provisão de benefícios e de serviços distintos dos padrões tradicionais do assistencialismo/clientelismo, sendo pautados, agora, na lógica de garantia de direitos e da cidadania.

Além disso, segundo Vaitsman *et al.* (2009), o novo modo de conduzir as políticas do setor fizeram com que fosse aumentada a capacidade institucional do Estado no campo da Assistência Social. Isto porque, com a unificação dos programas de transferência de renda sob a gestão de um único ministério (Ministério do Desenvolvimento Social – MDS), ocorreu a indução a uma reestruturação administrativa similar principalmente nos municípios, já que

estes foram a esfera de governo com maior encargo de atribuições na prestação de serviços da área. Com o significativo sucesso do PBF, a necessidade de gestão deste programa promoveu a melhoria das estruturas e recursos administrativos municipais na área assistencial. A capilaridade de ações, serviços e equipamentos via rede socioassistencial nos municípios brasileiros deve-se, em grande parte, à gestão de um programa social de cobertura nacional, o PBF, o qual passou a integrar as ações desenvolvidas pelos órgãos municipais de Assistência Social, favorecendo o *status* dessa área nos municípios.

Por fim, foram criados os incentivos financeiros aos municípios para a melhoria da gestão do PBF e Cadastro único por meio do IGD (Índice de Gestão Descentralizada). Este índice ficou responsável pela verificação da qualidade da gestão local no que diz respeito à atualização do cadastramento, informações cadastrais e informação das condicionalidades em Saúde e Educação. Desde sua implementação, por meio da Portaria MDS nº 148, de 26 de abril de 2006, muitos municípios beneficiaram-se disto a partir do recebimento de recursos federais, os quais puderam ser destinados para a aquisição de equipamentos e contratação de recursos humanos, principalmente. Segundo Vaitsman *et al.* (2009), com o sucesso político do PBF, diversos municípios criaram programas próprios de transferência de renda, ora complementando valores do benefício de transferência de renda, ora com atividades voltadas para os beneficiários dos programas federais.

## **5 UMA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EMANCIPATÓRIA (UNIVERSAL) EM CONTRAPOSIÇÃO AO MODELO FOCALIZADO**

Este capítulo abordará a nova questão social em debate no Brasil, apresentando uma discussão que há tempos representa uma nova abordagem no contexto das políticas sociais brasileiras: a necessidade de uma política de Assistência Social emancipatória em contraposição ao modelo focalizado do Bolsa Família, o qual se constituiu no maior programa de transferência de renda do país na última década.

*Transferência de renda: a nova face da proteção social no Brasil?* Tal indagação feita por Macedo e Brito (2004) dá nome ao livro e, também, ao longo do trabalho, permite situar o debate brasileiro sobre mínimos sociais, tendo como base a perspectiva da Seguridade Social, nos anos de 1990, distinguindo, para tanto, dois projetos de Assistência Social em confronto. O primeiro consubstanciado em propostas minimalistas que representam o ideário neoliberal e o segundo inspirado na visão universalista dos direitos sociais e da cidadania, pautado na Constituição Federal de 1988, como marco conceitual de referência. Tal confronto entre modelos assistenciais opostos se insere no movimento de redefinição do papel do Estado brasileiro na transição do recente regime democrático vivido no pós-1988.

Ao longo do livro, tais autoras discutem o fato segundo o qual não sendo universais nem tampouco estruturados em situação de risco e vulnerabilidade sociais, os programas de transferência de renda acabam promovendo mecanismos de controle severamente seletivos sobre a população beneficiária. Nesse sentido, citam alguns aspectos que merecem destaques e alertam para alguns pontos críticos deste tipo de política. Elas colocam em xeque a adoção de cadastros centralizados e outros procedimentos verticalizados em voga na atual fase de reengenharia social que experimenta o país. Apontam, ainda, que tal manejo de política levanta dúvidas sobre o potencial que poderiam ter na promoção de trajetórias emancipatórias sustentadas junto aos beneficiários.

De acordo com as autoras, o fato é que o maior programa de transferência de renda no país, o Bolsa Família, foi elaborado à margem do marco institucional do Sistema de Seguridade Social. Na visão das autoras, subentende-se que somente uma política universal, integrada ao sistema nacional de proteção social, ensejaria uma verdadeira transformação das relações sociais no país, fazendo do assistencialismo memória de um passado de desigualdades e pouca cidadania.

No entendimento desta pesquisa, assim como assevera Vilas Boas (2011), uma vez que a Constituição definiu a universalidade do sistema de proteção social e os governos pós-

constitucionais adotaram políticas focalizadas de transferência de renda, é necessário avaliar o processo através do qual a complexa teia de proteção social se formou.

As autoras demonstram que a priorização orçamentária no tocante à manutenção ao longo dos anos do PBF tem revelado uma prática forjada no campo das carências em oposição ao campo dos direitos. Este fato acaba sendo um aspecto decisivo na preservação da cultura da subalternidade, a qual revela uma marca da relação dos assistidos com o poder público, já anteriormente descrita por Telles (1998).

Neste sentido, sob o ponto de vista crítico, Cohn (2000) afirma a ideia de que a reprodução da subalternidade dos assistidos pelas políticas públicas sociais acaba reforçando seu autorreconhecimento como sujeitos dependentes dos favores personalizados do Estado ou individuais de membros das elites políticas locais, estaduais e/ou nacionais. A autora analisa, após esta crítica, os programas de transferência de renda enquanto objeto que tem transfigurado a própria noção de “sujeitos de direitos” em “usuários” cujo acesso aos benefícios são definidos por critérios focalistas e seletivos. Dessa maneira, segundo Cohn, a diretriz norteadora dessas ações tende a seguir o sentido oposto ao das políticas sociais regidas pelos princípios universais de direitos e de cidadania.

Assim, tendo em vista que, reconhecidamente, os programas sociais no Brasil sempre operaram com base em patamares mínimos, limitando-se à questão da sobrevivência e da reprodução física, distante dos critérios universais de cidadania que deveriam ser a referência para qualquer intervenção estatal, resta o seguinte questionamento, segundo as autoras: até que ponto os programas de transferência de renda conseguem ser efetivos como estratégia de políticas sociais pautadas por critérios universalistas de cidadania, tendo em vista uma perspectiva de emancipação do indivíduo e gradual rompimento de sua dependência para com as políticas compensatórias do Estado?

A questão referente à focalização dos programas sociais é central no debate sobre a intervenção governamental, pois tem revelado as novas configurações das políticas sociais de combate à pobreza e as estratégias de atendimento aos mais pobres estabelecidas pelo Estado brasileiro. É importante dar destaque para a questão do reordenamento que as políticas sociais têm sofrido no Brasil através da influência de alguns organismos multilaterais (Banco Mundial, entre outros) no redesenho dos programas sociais nos países latino-americanos. Neste sentido, é importante que o contexto a partir do qual a discussão é gerada seja mencionado. Assim, em sintonia com o consenso de Washington, tais países foram levados a um ajuste fiscal e monetário que determinou uma redução drástica dos gastos sociais. Em decorrência, as políticas sociais foram reorientadas por princípios de seletividade e

focalização, elegendo como beneficiários os grupos em situação de risco social e os segmentos populacionais mais vulneráveis (SIMIONATTO E NOGUEIRA, 2001).

O grande ponto crítico, argumentado e defendido pelas autoras, diz respeito ao distanciamento crescente do paradigma de proteção social, concebido na Constituição Federal de 1988, o qual tinha por base a ideia de seguridade social caracterizada pela universalização do acesso a bens e serviços públicos. Em contraste, implementou-se e priorizou-se, ao longo dos anos, uma política focalizada, seletiva, não orientada à oferta de serviços e equipamentos essenciais da Assistência Social e, portanto, não universal.

Desta maneira, o aspecto central discutido diz respeito ao problema político que se forma ao indagar sobre as possibilidades desse programa (PBF) enquanto instrumento de política social pautada por critérios universais de cidadania ou enquanto mero mecanismo de afirmação de pressupostos dos “mínimos de pobreza”, circunscrito apenas ao terreno das políticas residuais e compensatórias. Ao longo da última década, a opção política traduziu-se em priorizar o econômico em detrimento do social, e este fato tem contribuído para a construção de um consenso em torno dos princípios de seletividade e focalização nas políticas de Assistência Social. Assim, ganha relevo a crítica de Boschetti e Teixeira (2009) ao abordar o desenvolvimento das ações assistenciais implementadas pelo Governo Federal pós-LOAS. Os autores afirmam que essas ações seguem os princípios da focalização associada à seletividade, o que vem provocando redução ou manutenção de atendimentos e focalização de ações em situações emergenciais sem projeto de Assistência Social a longo prazo.

Cabe aqui mencionar a proposta apresentada por Filgueira *et al.* (2005) em trabalho intitulado *Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida em América Latina*. Para os autores, o diagnóstico do pós-Consenso de Washington era o de que havia um déficit de eficiência nos setores de políticas sociais e que, além disso, os recursos públicos não estavam sendo direcionados para quem mais necessitava. Assim, a estratégia traçada passou a ser a focalização de políticas sociais na América Latina, dentre as quais se destacou a iniciativa de implementação do Programa Bolsa Família no Brasil. Porém, Filgueira tece uma série de críticas a tais programas em virtude de terem oferecido, ao longo dos anos, coberturas temporais, compensatórias e nem sempre de qualidade. Estes acabaram por não assegurar serviços homogêneos e com padrão de qualidade para todos, algo necessário para construir sociedades equitativas e sustentáveis que fortaleçam o exercício de cidadania.

Os autores classificam este modo de tratar as políticas sociais pelos governos de assistencial, pois durante os últimos anos se perdeu de vista a importância dos serviços de

direito universal e a responsabilidade que cabe ao Estado para provê-los. Para eles, a forma através da qual se começou a prover os serviços, mais que avançar para a coesão social, o que se fez foi incrementar a sua fragmentação. É com base nisso que os autores partem para a proposta de construção de um modelo alternativo de políticas sociais na América Latina: a cobertura universal para que se tenha um acesso universal a serviços e produtos de qualidade homogênea concedidos sobre uma base de princípios de cidadania. Desta maneira, o princípio de seleção dos beneficiários de acordo com a renda seria descartado em favor de que sejam concebidos como direitos os produtos e serviços para a população.

É neste sentido que a abordagem de Filgueira contribui para reforçar a importância da construção de uma política de Assistência Social universal que ofereça programas, serviços e equipamentos próprios para toda a população vulnerável e marginalizada das regiões metropolitanas. O que se percebeu, ao longo dos anos, especialmente no início dos anos 2000, foi a priorização de ações referentes às transferências condicionadas de renda, especialmente com a criação do Programa Bolsa Família. Enquanto isso, havia uma enorme camada da população em situação de extrema vulnerabilidade social, vivendo em condições péssimas de saneamento e moradia, além da convivência com altas taxas de mortalidade infantil, baixos índices de escolaridade, desemprego e reduzida renda per capita (COSTA E MARGUTI, 2015). Desta forma, notava-se que a realidade das regiões metropolitanas envolvia o desafio de equacionar demandas emergentes de grupos sociais vulneráveis com a falta de recursos humanos e financeiros próprios para lidar com tal situação.

Filgueira ainda aponta que esse direcionamento dado às políticas com base na focalização produziu sistemas de proteção social que barraram e dificultaram o acesso dos setores mais pobres a serviços e benefícios. Além disso, acabou por afetar as formas básicas de solidariedade ao gerar entre os pobres uma distinção entre “merecedores” e “não merecedores”, além de haver certa estigmatização dos beneficiários.

Logo, o desafio que Filgueira *et al.* estabelece e que é um dos aspectos relevantes tratados na dissertação do aluno diz respeito à construção de políticas que respondam a necessidades concretas, contribuindo para desenvolver sociedades mais justas e homogêneas através do estabelecimento de uma visão baseada em direitos.

Dentro deste contexto, novamente Macedo e Brito (2004) discutem que o país tem assistido a uma série de propostas que, na prática, são reducionistas no enfrentamento à pobreza em curso. Por isso, é nítido o desmonte dos esquemas institucionalizados de proteção social delineados a partir da Constituição Federal de 1988, demonstrando a construção de um Estado mínimo ajustado economicamente às exigências estruturais da nova ordem econômica

mundial pós-1990. A formulação de políticas sociais, incluindo aí a Assistência Social, por consequência, acabou sendo induzida com base no dever moral de sua prestação aos mais pobres, o que provocou o deslocamento do discurso da cidadania e dos direitos, enfatizados na CF/1988, em favor de um discurso humanitário orientado a uma estratégia política de difusão da filantropia.

Para Soares (2003), o direcionamento dado às políticas sociais tem imposto à Assistência Social novas tendências que são opostas à universalização e à integração com outras políticas. Em torno disso, a Assistência Social assumiu como foco de sua atuação os programas sociais emergenciais e seletivos enquanto estratégias de combate à pobreza. Essas estratégias, da maneira como estão configuradas, desconectam as ações assistenciais das outras políticas sociais básicas, o que resulta no desmantelamento da estrutura da seguridade. Em face desse desmonte, a autora reconhece que se generalizou no país a condição de desproteção que atinge grandes proporções, tornando imperiosa a presença forte do Estado no papel de redistribuição e de garantia de redes públicas de proteção de serviços que, atendendo aos direitos de cidadania, permitam a universalização do acesso à educação, saúde, habitação, saneamento, cultura e lazer. Assim, a proteção social será impossível de se efetivar apenas pela transferência de renda, devendo haver o investimento prioritário em serviços e equipamentos locais de Assistência Social.

Na “era das bolsas”, de acordo com Macedo e Brito (2004), o cadastramento dos pobres transforma-se em uma operação central para inclusão/exclusão dos beneficiários. O viés reducionista e a forma isolada como são tratadas as carências, a partir desses programas, fazem com que os beneficiários sejam atendidos de forma seletiva e discriminatória, aprofundando, ao invés de superar, a marca da fragmentação tão frequente na intervenção estatal. Para reforçar esta crítica, Pochman (2004) afirma que a focalização pode ser vista como um instrumento de racionalização do gasto social e não para atender àqueles que precisam.

Nesse quadro de redefinição do papel de Estado e do aprofundamento da pobreza, além do nítido agravamento das mazelas sociais nas metrópoles urbanas, sob os efeitos sociais perversos da modernização e reestruturação produtiva, assiste-se à falência dos serviços públicos básicos. É em meio a este contexto que os desafios que se colocam exigem uma problematização do retorno da família às organizações privadas, como ONGs e entidades filantrópicas enquanto mediadoras na reprodução social. Nesse sentido, as reflexões aqui feitas a partir das discussões realizadas pelos autores tendem a realçar a dimensão política

relacionada à provisão de serviços públicos diante desse compartilhamento de responsabilidades que tem se manifestado no reordenamento das políticas sociais no país.

Para qualificar a discussão em torno desta agenda referente à política de Assistência Social no país, Telles (2001), ao falar sobre o quadro das políticas minimalistas que tem marcado a história da assistência no país, ressalta a forma através da qual a pobreza tem sido qualificada, isto é, como ausência ou insuficiência de renda, concepção esta que conduziu a intervenções sociais baseadas no parâmetro de satisfação de necessidades em níveis limitados à subsistência. A autora ainda ressalta que esta predominância na intervenção social tem sido decisiva para que “a pobreza nunca tenha sido enfrentada no Brasil no horizonte da cidadania”, reforçando a necessidade de ser preciso pensar na questão da pobreza a partir de um outro registro, imbricado no modo como os direitos são negados na trama das relações sociais (ibidem). Nesse sentido, a autora infere que tais direitos não se universalizam e, o que é mais grave, recriam desigualdades. Por consequência disso, surge, então, a figura do “não-cidadão” - o pobre como categoria - todos os destituídos de direitos, haja vista escaparem às regras do contrato de trabalho assalariado. Dessa forma, o pobre é representado pela figura de necessitado do Estado, pondo em evidência o seu fracasso.

Os programas de proteção social formulados para serem focalizados e limitados encontram menor base de expansão e sustentação política, seja no que diz respeito ao próprio gasto, seja no que diz respeito ao financiamento dessas políticas via tributação. Desta forma, países que adotam políticas focalizadas tendem a ter orçamentos sociais menores, apresentando menor capacidade de redistribuição, uma vez que obterão menor apoio político tanto menos for inclusiva a política social: é o chamado paradoxo da redistribuição (KERSTENETZKY, 2009). O’campo (2008) apresenta ainda evidências empíricas de que a política universal é a melhor forma de atender, especificamente, as populações mais vulneráveis. O autor, analisando especificamente países da América Latina durante os anos 1990 e meados de 2000, mostra que, em termos distributivos, com exceção dos gastos com previdência social e educação universitária, os gastos sociais apresentam retornos positivos de escala. É necessário ressaltar que os gastos com transferência de renda são classificados entre os gastos mais redistributivos, mas que sua capacidade de redistribuição aumenta à medida que a cobertura é maior, diga-se, à medida que há tendência a universalização do benefício.

As críticas apresentadas não possuem o objetivo de desqualificar os programas de transferência de renda por si só, porém reconhecem que sua implementação em um marco de cidadania, de acordo com os preceitos constitucionais, exige o envolvimento e complementaridade com outros programas para ser mais efetivo. A partir da leitura dos

autores, é nítido que o PBF não foge à tendência histórica de prevalência de programas governamentais de tutela, de controle, de caráter pontual, de não emancipação e que, portanto, não asseguram direitos.

O programa, da maneira que está estabelecido, não demonstra ser capaz de ter condições de promover a superação das vulnerabilidades sociais da população marginalizada. Assim, com esta prática, o Estado vem conseguindo apenas regular a pobreza, pouco importando se os resultados significam ou não a transposição da atual situação social.

É neste sentido que Vilas Boas (2011) diz ser possível encontrar amplo debate na literatura acadêmica sobre as vantagens e as desvantagens da adoção de políticas focalizadas e universais (KERSTENETZKY, 2006; WERNECK VIANNA, 2008). Reitera que a Constituição de 1988 definiu a universalidade do sistema de proteção social e, neste sentido, ao adotaram políticas focalizadas de transferência de renda, os governos pós-constitucionais não o poderiam fazer em detrimento da provisão universal, tal qual determinou a carta maior.

Dessa forma, ao verificar que os gastos com transferências seguiram aumentando sem que os gastos nas áreas sociais básicas os acompanhassem – gastos estes que promovem a interrupção, de fato, do ciclo da pobreza e tornam possível o alcance do objetivo pretendido pelas condicionalidades exigidas pelo PBF – houve, portanto, a demonstração de uma grande falha no conjunto da política de proteção social brasileira.

No contexto da descentralização das políticas e sua conseqüente distribuição de competências entre os entes estatais, a verticalização que marca a formulação e implementação do PBF acaba transformando os municípios em entidades apenas receptoras, na medida em que estes se anulam na condição de protagonistas desse processo no plano local. Além disso, tendo em vista a descontinuidade de programas assistenciais de âmbito federal, os municípios acabam enfrentando dificuldades no sentido de implementação de novas políticas e atendimento de sua população vulnerável.

Aponta-se como um dos fatores críticos no contexto das políticas de Assistência Social o fato de haver um distanciamento da instância superior do governo que gere a maioria destes programas. Tal constatação denota o não reconhecimento por parte da administração central da competência e responsabilidade dos municípios na prestação dos serviços sociais, de modo que estes possam ter um envolvimento efetivo na elaboração, no andamento dos programas e nas medidas direcionadas à melhoria das condições de vida das famílias no âmbito local. O que é mais grave nesse processo diz respeito à posição que esses programas de transferência de renda assumem no deslocamento do paradigma de proteção social desenhado na LOAS, o qual pressupõe a integração das ações municipais no campo da

Assistência Social, de modo que estas se articulem organicamente em torno de um Plano Municipal de Assistência Social (PMAS). Por consequência, acaba ocorrendo a desconsideração das demandas legítimas e autênticas da população envolvida. Isso implica na necessidade de modificação da relação com os municípios, tornando-os partícipes na gestão dos programas e, também, com as famílias, que devem ser consideradas como sujeitos ativos das políticas que as afetam (YAZBEK, 2001).

Pelas propostas reducionistas e desvinculadas de iniciativas de inserção social que envolvessem os seus beneficiários, a afirmação dos programas de transferência de renda no Brasil apresentaram a tendência de projetar um tipo de ação apenas reparadora dos efeitos mais imediatos da pobreza. Nesse sentido, observa-se a permanência, nessas práticas, de uma concepção naturalizada de pobreza, a qual conduz à retomada da filantropia enquanto referencial que se opõe a um outro registro, que tem como norte os direitos de cidadania. As preocupações com as carências que parecem nutrir esses programas se localizam no imediato e na sobrevivência cotidiana (MACEDO E BRITO, 2004)

## 6 METODOLOGIA

O presente trabalho implicou na realização de um estudo quantitativo com o uso de técnicas estatísticas para o tratamento e a análise dos dados. Pode-se dizer que a pesquisa é de cunho descritivo e explicativo, tendo em vista a procura pela identificação e descrição de algumas das possíveis relações existentes entre as variáveis relacionadas ao problema pesquisado, além do empenho pela elaboração de explicações probabilísticas sobre quais das variáveis operacionalizadas determinam ou contribuem com maior força para a ocorrência dos padrões identificados.

Em relação aos procedimentos operacionais, foram adotados os seguintes passos para o desenvolvimento do estudo:

I - Realização de pesquisa bibliográfica para o desenvolvimento da base teórica, sustentação e definição das variáveis que comporiam o banco de dados;

II - Elaboração do banco de dados com informações de todos os municípios metropolitanos no período de 2005 a 2016. Para tanto, foram coletadas informações secundárias sobre as variáveis que haviam sido definidas previamente pela estruturação da pesquisa, tendo por base a seguinte classificação: (a) demografia; (b) região geográfica; (c) desigualdade social; (d) vulnerabilidade social; (e) partidos políticos eleitos para a prefeitura municipal (com a delimitação deste período, contemplaram-se três gestões municipais: 2005 a 2008, 2009 a 2012 e 2013 a 2016); (f) desenvolvimento municipal; (g) institucionalização da política de Assistência Social local; (h) capacidade fiscal e (i) capacidade relacional.

A relação de todas as variáveis inicialmente inseridas no banco está contida no apêndice A.

As informações para a elaboração das variáveis foram obtidas em fontes secundárias, tais como: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Perfil de Informações Básicas Municipais (Munic), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Atlas Municipal, Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Compara Brasil (realização em parceria com a Frente Nacional de Prefeitos).

Ao todo, foram incluídos 1043 municípios pertencentes a 64 Regiões Metropolitanas existentes no país, sendo que, na contagem inicial, 5 foram excluídos do banco por terem sido criados após 2010<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> É o caso de Mojuí dos Campos (PA), Joca Claudino (PB), Mesquita (RJ), Pinto Bandeira (RS) e Nazária (PI).

**Quadro 01 – Ilustração do universo da pesquisa**

Estado	Número de regiões metropolitanas	Municípios
<b>AL</b>	6	72
<b>AM</b>	1	8
<b>AP</b>	1	2
<b>BA</b>	2	33
<b>CE</b>	2	24
<b>ES</b>	1	7
<b>GO</b>	1	39
<b>MA</b>	2	13
<b>MG</b>	2	33
<b>MT</b>	2	13
<b>PA</b>	2	10
<b>PB</b>	12	156
<b>PE</b>	1	18
<b>PI</b>	1	13
<b>PR</b>	4	103
<b>RJ</b>	1	21
<b>RN</b>	1	10
<b>RR</b>	3	7
<b>RS</b>	2	47
<b>SC</b>	11	293
<b>SE</b>	1	4
<b>SP</b>	4	106
<b>TO</b>	1	16

Fonte: elaboração própria

Para definição de quais regiões seriam utilizadas na análise e, por consequência, os municípios a serem incluídos, foi utilizada a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). De acordo com o IBGE, há diferentes categorias associadas ao recorte de classificação das unidades político-administrativas no país, sendo seu uso pertinente para diferenciar os municípios inseridos nessas unidades (IBGE, 2016). Elas são conhecidas como Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), Aglomeração Urbana, Colar Metropolitano e Microrregião. Embora a RIDE seja considerada uma área análoga às regiões metropolitanas brasileiras, ela é situada em mais de uma unidade federativa. Além disso, elas privilegiam ações econômicas (e não as ações sociais e de mobilidade que as regiões metropolitanas o fazem). Há, ainda, um aspecto legal distinto a ser considerado: uma RIDE é criada por legislação federal específica, ao contrário das RM, que o são via lei estadual. Já a aglomeração urbana representa um espaço urbano contínuo, resultante de um processo de conurbação (unificação da mancha urbana de duas ou mais

idades em função de seu crescimento geográfico) ainda incipiente. Trata-se de um espaço urbano de nível submetropolitano ou de uma região metropolitana de menor porte, em que as áreas urbanas de duas ou mais cidades são fracamente conturbadas. Por sua vez, o colar metropolitano denomina o conjunto dos municípios adjacentes a uma região metropolitana, os quais podem ser incluídos em futuras redefinições da regiões metropolitana. Por fim, há as microrregiões, que não têm a função de uma região metropolitana, sendo considerada, para fins estatísticos, o agrupamento de vários municípios com características socioeconômicas similares.

Tendo conhecimento desta classificação, optou-se pela inclusão de municípios situados, estritamente, em Regiões Metropolitanas. As RM têm especificidades, já que possuem um núcleo urbano mais povoado, com uma estrutura urbana mais complexa, envolvendo projetos comuns de integração industrial e socioeconômica, por exemplo.

### 6.1 A variável dependente

Dado que a variável dependente da pesquisa é contínua, o gasto na função 08<sup>4</sup>, foi adotado o método de estimação denominado Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) para realizar regressões multivariadas. Para verificar o efeito das variáveis explicativas sobre os gastos municipais na política de Assistência Social, foram estimados dois modelos de regressão multivariada que permitem a existência de outros fatores mantidos constantes (*Ceteris Paribus*), ou seja, que também podem ter efeito simultâneo sobre a variável dependente. O primeiro modelo terá como variável dependente o Gasto em Assistência Social per capita, ao passo que o segundo terá o Gasto em Assistência Social como percentual da receita total do município.

O gasto municipal em Assistência Social como percentual da receita tem a intenção de obter a proporção da receita que foi gasta na função, tendo em vista que os valores totais podem ser afetados pelo montante arrecadado. Já no caso do gasto municipal na função Assistência Social per capita, o mesmo se justifica por ter um valor do gasto ponderado pela população que pode vir a acessar a política. A justificativa, neste caso específico, ocorre em função de a legislação da política utilizar o termo “para quem dela necessitar” (BRASIL, 1988).

Inicialmente, cabe explicitar que o pesquisador está ciente dos limites da utilização da variável *Gasto Municipal em Assistência Social* como algo próximo de uma proxy do grau de

---

<sup>4</sup> “Por função orçamentária, entende-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, como Saúde, Educação, Previdência” (Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999).

desenvolvimento da referida política pública, tanto pelo fato de os gastos não serem necessariamente capazes de indicar a qualidade dos serviços prestados, como pelas dificuldades em precisar a efetividade de suas destinações por parte das municipalidades. Além disso, tendo em vista que as informações são provenientes do banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA – Dados Contábeis dos Municípios), o qual é disponibilizado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), é comum que haja inconsistências nos dados declarados, assim como a ausência de registro de informações por alguns entes. Salienta-se que as informações contábeis são oficiais, já que são declaradas pelos entes da Federação com a ratificação dos prefeitos e governadores. Entretanto, os demonstrativos estão sujeitos a erros de preenchimento ou mesmo de classificação, conforme relatório próprio do FINBRA.

## **6.2 As variáveis independentes e os procedimentos de ajuste para a regressão**

O desenvolvimento do presente estudo quantitativo demandou a seleção de um conjunto amplo de variáveis para compor o banco de dados e os modelos explicativos adotados. Portanto, a inclusão destas variáveis é fundamental para que os achados sejam estabelecidos de forma controlada. As principais variáveis incorporadas foram:

a) Demografia: infere-se que municípios mais urbanizados tenham maior demanda por atendimentos a famílias vulneráveis, visando seu pleno desenvolvimento;

b) Região geográfica: sua justificativa ocorre em função das já reconhecidas desigualdades constitutivas (sociais, fiscais, financeiras e administrativas) existentes entre os municípios e regiões do Brasil, fator que impacta nos processos relacionados à implementação das políticas públicas (ARRETCHE, 2002);

c) Desigualdade social: supõe-se que, em municípios cuja estrutura social revela-se desigual, há uma provável demanda por políticas de Assistência Social que contemplem a inserção de populações que vivem à margem do processo de desenvolvimento socioeconômico. Para tanto, serão utilizados na análise os índices de Gini e Theil<sup>5</sup>;

d) Vulnerabilidade social: municipalidades com baixo desenvolvimento humano e sujeitas às intempéries sociais apresentam maior necessidade de investir em políticas públicas visando corrigir/atenuar estes graves problemas sociais;

---

<sup>5</sup> Ambos indicadores medem a desigualdade na distribuição de renda. A única diferença é a forma de medir, no caso a equação para determinar a desigualdade de renda existente. Os dois possuem a mesma escala, isto é, quanto mais próximo de zero, maior a igualdade na distribuição.

e) Desenvolvimento municipal: para que a comparação entre municípios metropolitanos faça sentido, foi selecionado o índice Firjan<sup>6</sup> de desenvolvimento municipal como variável independente para compor a análise. Este índice, ao levar em conta os indicadores de emprego e renda, educação e saúde, possibilita que seja possível comparar o nível de desenvolvimento de cada localidade, tanto em termos de desenvolvimento humano, como econômico e social. Ao ter como foco dados sobre a geração de emprego formal, absorção de mão de obra local, geração de renda formal, matrículas na rede escolar, dados sobre o ensino fundamental e dados sobre a atenção básica na área da Saúde, é possível que o conjunto de municípios seja analisado a partir da perspectiva do desenvolvimento econômico-social, fato característico de localidades que compõem as regiões metropolitanas;

f) Ideologia do partido: esta variável, em ambos os modelos, foi dicotomizada, assumindo o valor “1” quando o partido fosse considerado de esquerda, conforme classificação teórica disposta no capítulo 03;

g) Capacidades Estatais: conforme descrição constante no capítulo 03, as variáveis desta categoria serão operacionalizadas mediante indicadores, sendo que para a capacidade relacional serão utilizados na análise a existência de conselho municipal, bem como sua caracterização (deliberativo, consultivo, etc) e seu caráter (se paritário ou não), além da existência de canais de diálogo com a sociedade civil. Já os indicadores de capacidade fiscal serão representados pela razão da receita tributária pela receita total do município e pela receita tributária per capita;

h) Institucionalização da Assistência Local: variáveis que caracterizam a política de Assistência Social local como, por exemplo, a existência de fundos, serviços, equipamentos, cofinanciamento por outras esferas e presença de instrumentos legais.

Em relação às variáveis pré-selecionadas do item “Vulnerabilidade Social”, foi realizada uma análise fatorial (análise de componentes principais) a fim de reduzir o número de variáveis da base de dados construída. Esta técnica permite a identificação de um novo padrão de correlações ou de covariância entre tais variáveis, o que gera um número menor de novas variáveis latentes. Basicamente, esta técnica auxilia o pesquisador a identificar quais variáveis medem a mesma coisa, simplificando seu processo de seleção e uso na análise final dos dados, sem perda de informação. Para tanto, utiliza-se o teste de *Kaiser-Meyer-Olki*

---

<sup>6</sup> O índice varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar o nível de cada localidade em quatro categorias: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1) desenvolvimento. Ou seja, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade (Portal FIRJAN).

(*KMO*), <sup>7</sup> o qual apresenta como resultado um índice, indicando a proporção da variância dos dados que pode ser atribuída a um fator comum.

Desta forma, as seguintes variáveis foram incluídas no teste: Probabilidade de sobrevivência até 40 anos, Número de crianças que não deverão sobreviver ao primeiro ano de vida em cada 1000 crianças nascidas vivas, Probabilidade de sobrevivência até 60 anos, Expectativa de anos de estudo aos 18 anos de idade, Proporção de extremamente pobres e Proporção de vulneráveis à pobreza.

O teste de *KMO* possibilita avaliar se a análise dos componentes principais pode ou não ser feita, indicando, com isso, a validade da escolha do pesquisador quanto às variáveis selecionadas. Como os valores variam de 0 a 1, resultados acima de 0,5 indicam que a análise é válida:

**Quadro 2 - Teste de *KMO* e Bartlett's**

Kaiser-Meyer-Olkin - Medida de adequação da amostragem		<b>,919</b>
Teste de esfericidade de Bartlett's	Approx. Chi-Square	27153,201
	df	66
	Sig.	<b>,000</b>

Fonte: elaboração própria

Com o quadro acima, é possível ver um valor bem alto para o teste de *KMO* (0,919), indicando a validade do mesmo. Além disso, o Teste de Esfericidade de Bartlett também indica que há correlação entre as variáveis selecionadas (*sig* >0,00).

Outra análise produzida pelo teste são as comunalidades: elas indicam a proporção de variabilidade de cada variável que é explicada pelos fatores. Após feito o teste *KMO*, a comunalidade indica quão bem cada variável é explicada pelo fator produzido. Quanto mais perto de 1 (um) for a correlação, melhor é a explicação da variável pelo fator. Abaixo, segue o resultado:

**Quadro 3 – Comunalidades (continua)**

Variáveis	Inicial	Extração
Probabilidade de sobrevivência até 40 anos - 2000	1,000	,932
Número de crianças que não deverão sobreviver ao primeiro ano de vida em cada 1000 crianças nascidas vivas - 2000	1,000	,918
Probabilidade de sobrevivência até 60 anos - 2000	1,000	,916

<sup>7</sup> O Teste de *Kaiser-Meyer-Olkin (KMO)* visa identificar se um modelo de análise fatorial é adequadamente ajustado aos dados, testando a consistência geral dos dados.

**Quadro 3 – Comunalidades (conclusão)**

Variáveis	Inicial	Extração
Expectativa de anos de estudo aos 18 anos de idade - 2000	1,000	,776
Proporção de extremamente pobres – 2000	1,000	,819
Proporção de vulneráveis à pobreza - 2000	1,000	,719
Probabilidade de sobrevivência até 40 anos - 2010	1,000	,924
Número de crianças que não deverão sobreviver ao primeiro ano de vida em cada 1000 crianças nascidas vivas - 2010	1,000	,900
Probabilidade de sobrevivência até 60 anos - 2010	1,000	,842
Expectativa de anos de estudo aos 18 anos de idade - 2010	1,000	,784
Proporção de extremamente pobres - 2010	1,000	,864
Proporção de vulneráveis à pobreza - 2010	1,000	,884

Fonte: elaboração própria.

Pela análise do quadro, há fortes correlações das variáveis incluídas, o que demonstra a força do fator para explicação das mesmas.

Após isto, o passo seguinte consistiu na extração dos fatores<sup>8</sup>:

**Quadro 4 - Total da Variância Explicada<sup>9</sup>**

Componente	Autovalores iniciais			Soma das extrações		
	Total	% da Variância	% Cumulativo	Total	% da Variância	% Cumulativo
1	10,279	85,660	85,660	10,279	85,660	85,660
2	,597	4,976	90,635			
3	,311	2,591	93,227			
4	,214	1,786	95,013			
5	,196	1,636	96,649			
6	,157	1,309	97,958			
7	,091	,755	98,712			
8	,077	,641	99,353			
9	,034	,284	99,638			
10	,022	,185	99,823			
11	,018	,147	99,970			
12	,004	,030	100,000			

Fonte: elaboração própria com base no banco de dados da pesquisa.

Método de extração: Análise de Componentes Principais.

<sup>8</sup> As análises foram realizadas no *software* SPSS.

<sup>9</sup> A visualização de seis componentes na primeira coluna ocorre em função do ano coletado, isto é, as seis variáveis mencionadas no ano de 2000 e, depois, as mesmas para o ano de 2010.

O único fator selecionado consegue explicar 85,6% da variância inicial das 12 variáveis. Este fator consegue explicar o conjunto de todas as variáveis identificadas antes como pertencentes ao item “Vulnerabilidade Social” e, desta forma, irá compor a análise de regressão multivariada, a partir de agora, como uma única variável.

Além disso, para executar a regressão multivariada, foram feitos os seguintes ajustes:

a) Valores faltantes e variáveis com distribuição anormal: a partir descrição da distribuição de todas variáveis numéricas, foram identificados os chamados casos faltantes (*missings cases*). Com isso, a substituição dos mesmos deu-se com base na média dos valores existentes<sup>10</sup>. Em variáveis cuja distribuição fosse anormal (desvio padrão superior à metade da média), apresentando grande dispersão de dados, foi feita a logaritimização das mesmas<sup>11</sup>. Dessa maneira, as seguintes variáveis foram ajustadas: *Receita Tributária per capita*, *Percentual da Receita Tributária sobre a Receita Total e Razão dos 10% mais ricos sobre os 40% mais pobres*.

b) Teste de multicolinearidade: este teste permite identificar variáveis que estejam correlacionadas entre si (relações lineares exatas), evitando assim a ocorrência de inferências errôneas ou pouco confiáveis baseadas no modelo de regressão. Para tanto, o procedimento adotado foi a utilização de séries de correlação bivariada, adotando valores acima de 0,6 no Coeficiente de *Pearson* como ponto de corte e exclusão. A partir disso, uma variável do par foi excluída, porém a restante acaba sendo representativa de ambas para análises posteriores.

c) Teste que permite identificar variáveis com pouca influência: a realização de tal teste permitiu verificar variáveis independentes com impacto nulo sobre a dependente (nível de significância estatística acima de 0,05), causando assim a exclusão da análise. Para tanto, optou-se por fazer uma regressão prévia com as dependentes citadas anteriormente.

No **apêndice B**, encontra-se o resultado dos ajustes procedimentais com base nos itens b e c, ilustrando todas variáveis excluídas da análise inicial.

Desta maneira, das 42 variáveis independentes iniciais, restaram 14, as quais encontram-se relacionadas no **apêndice C**.

Após realização de todos os procedimentos metodológicos e apresentação das argumentações no que se refere à fundamentação teórica do uso de todas variáveis presentes

---

<sup>10</sup> Apesar de não ser uma medida totalmente confiável, é uma opção de cálculo mais compreensível já que seus termos matemáticos são definidos de forma mais simples.

<sup>11</sup> Para tanto, o logaritmo natural foi utilizado. Com a transformação logarítmica obtém-se uma distribuição mais simétrica, favorecendo adequadamente o estabelecimento de uma reta de regressão (MOREIRA, 2016).

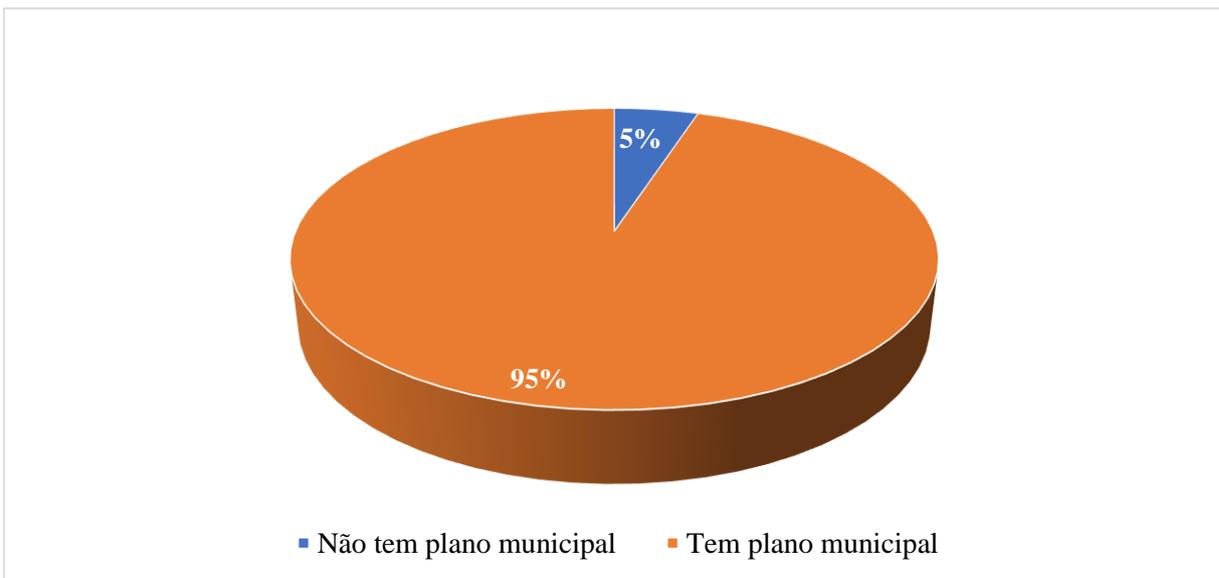
na pesquisa, no capítulo seguinte serão apresentados e examinados os resultados obtidos com o banco de dados elaborado.

## 7 RESULTADOS

Inicialmente, serão apresentados alguns gráficos de caráter descritivos sobre certas informações que são consideradas relevantes na pesquisa. Logo após, a análise estatística de regressão multivariada demonstrará os resultados finais do trabalho.

### 7.1 Análise descritiva

**Gráfico 01 – Existência de Plano Municipal de Assistência Social**



Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelo IBGE (Pesquisa de Informações Básicas Municipais/MUNIC).

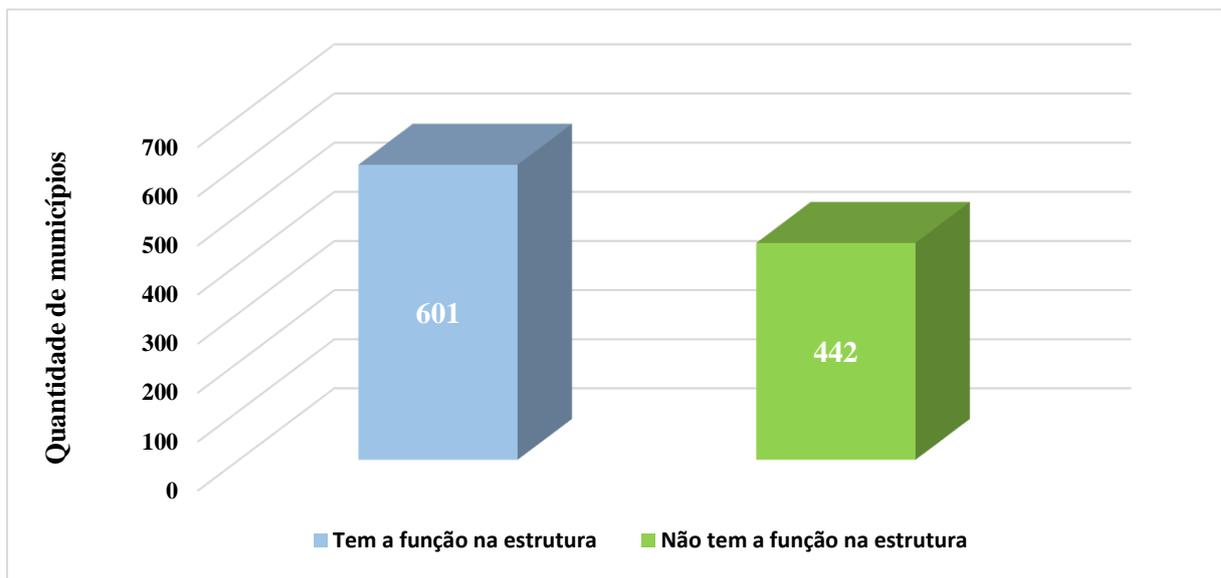
O gráfico ilustrado acima aborda a existência de Plano de Assistência Social nos municípios metropolitanos. Das 1043 localidades, apenas 46 não elaboraram o plano (5%). Este dado apenas demonstra que os municípios têm observado a regra mais básica dentro da política socioassistencial: o repasse de recursos às localidades (tanto a municípios, como a estados e ao DF) depende do cumprimento de quatro condições, que são a instituição de conselho paritário, fundo próprio, **plano municipal** e comprovação de dispêndio próprio de recursos à política local.

A elaboração do referido plano é essencial para o sucesso da política de Assistência Social local, pois nele é possível verificar as ações integradas e complementares visando qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços socioassistenciais. De acordo com o Relatório do Capacita SUAS (2008), os componentes básicos do plano são o conhecimento da realidade (estudos e diagnósticos), o mapeamento e a cobertura da rede prestadora de serviços, a definição de objetivos, diretrizes e prioridades, além do estabelecimento de metas e previsão de custos para o financiamento e, por último, o monitoramento e avaliação. Ao

observar o percentual elevado de municípios que elaboram o plano, nota-se que os mesmos têm atribuído a devida importância para a institucionalização da política socioassistencial em seu território.

Além disso, outro fator que contribui para a institucionalização da referida política no âmbito municipal, o qual é fundamental para definição dos rumos da assistência social na localidade, é a existência de Conselho Municipal. Abaixo, há a ilustração da distribuição<sup>12</sup> de funções assumidas pelos mesmos nos 1043 municípios, além do ano de criação como um dado de informação complementar:

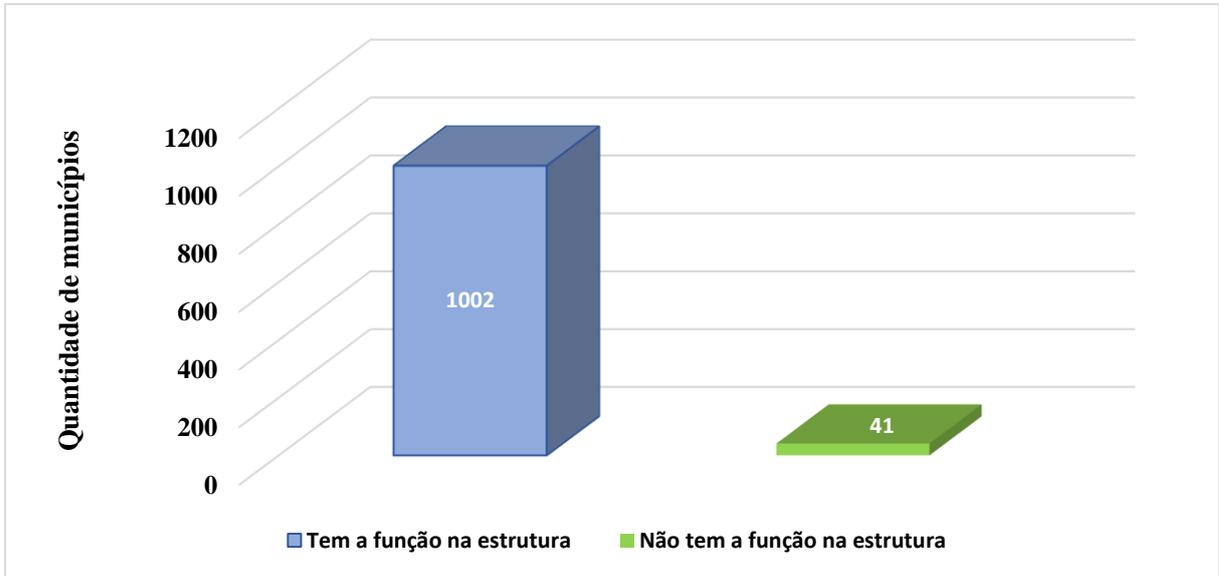
**Gráfico 02 – Quantidade de municípios que assumem a função Consultiva na estrutura de seus Conselhos Municipais de Assistência Social**



Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelo IBGE (Pesquisa de Informações Básicas Municipais/MUNIC).

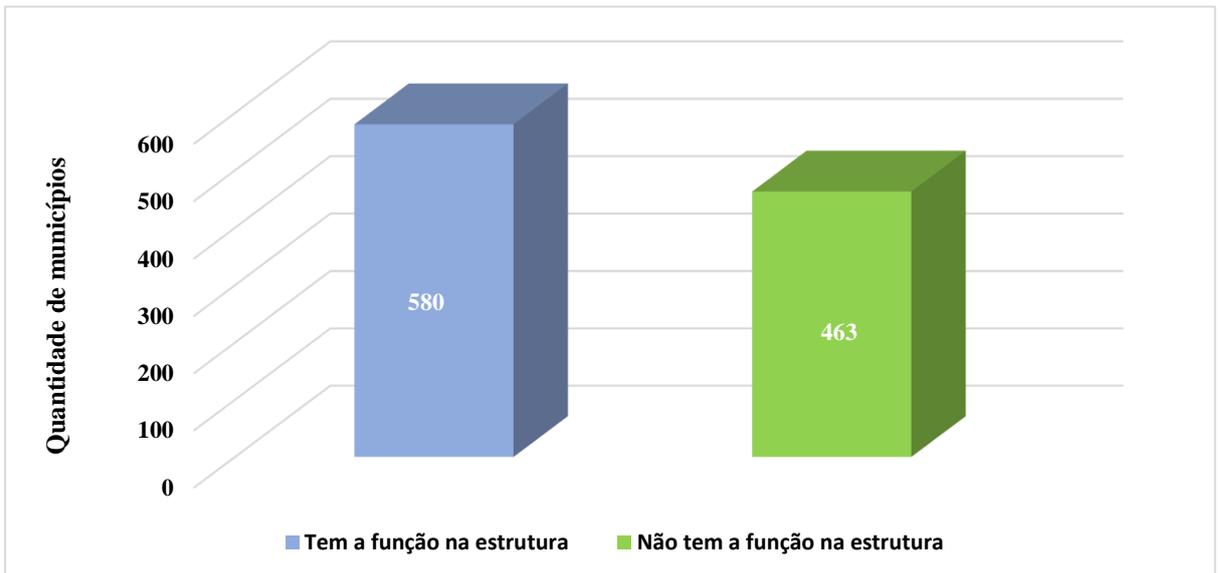
<sup>12</sup> O número de municípios que assume determinada função em seu conselho, mostrado em cada gráfico, indica apenas que determinada quantidade deles tem esta função na sua estrutura. Não quer dizer, por exemplo, que a quantidade de localidades que assume a função deliberativa deve ser somada com a que assume a função consultiva. Os gráficos tem a intenção de mostrar a frequência com a qual determinada função é assumida por determinada quantidade de municípios, podendo ser o caso de um local ter duas ou mais funções na sua estrutura.

**Gráfico 03 – Quantidade de municípios que assumem a função Deliberativa na estrutura de seus Conselhos Municipais de Assistência Social**



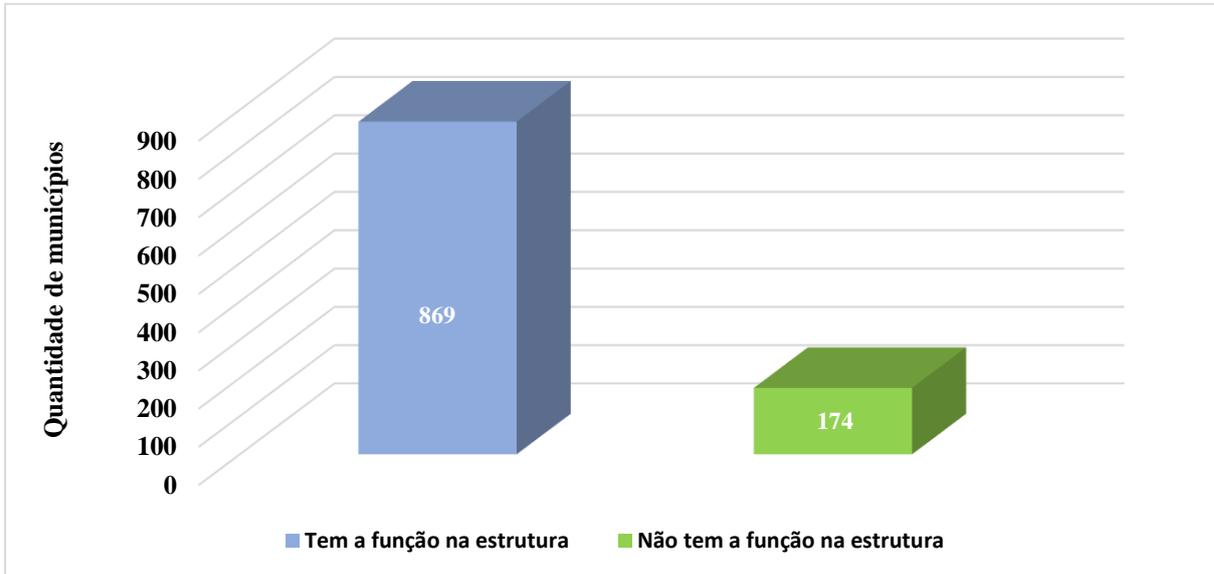
Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelo IBGE (Pesquisa de Informações Básicas Municipais/MUNIC).

**Gráfico 04 – Quantidade de municípios que assumem a função Normativa na estrutura de seus Conselhos Municipais de Assistência Social**



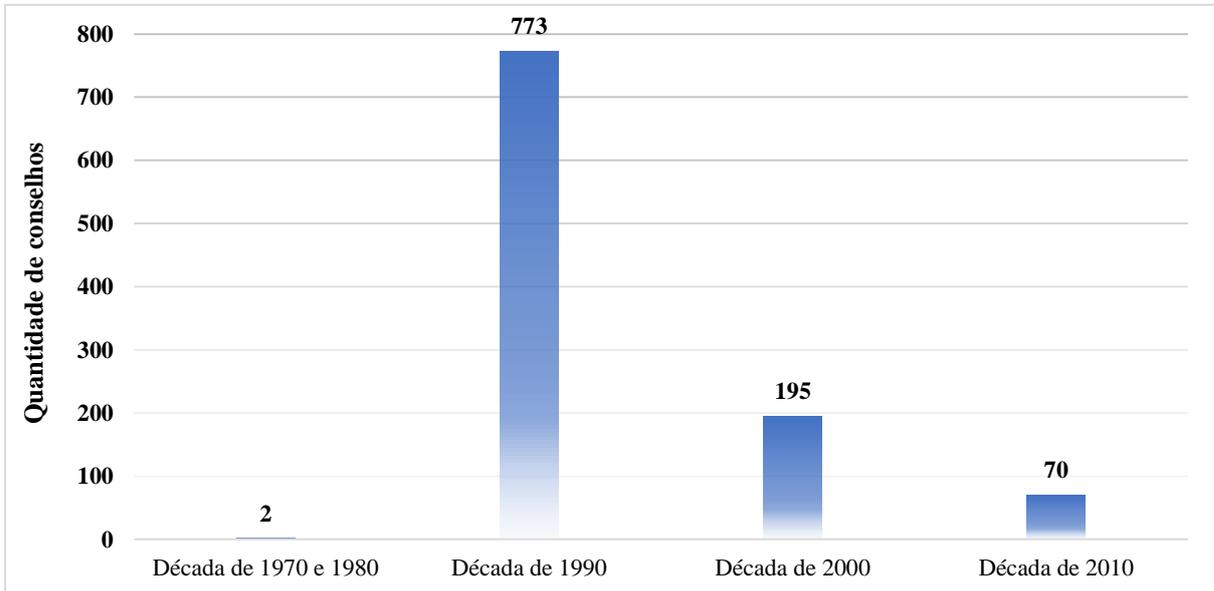
Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelo IBGE (Pesquisa de Informações Básicas Municipais/MUNIC).

**Gráfico 05 – Quantidade de municípios que assumem a função Fiscalizatória na estrutura de seus Conselhos Municipais de Assistência Social**



Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelo IBGE (Pesquisa de Informações Básicas Municipais/MUNIC).

**Gráfico 06 – Ano de criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social**



Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelo IBGE (Pesquisa de Informações Básicas Municipais/MUNIC).

No contexto da PNAS e do SUAS, a atuação dos conselhos locais tem assumido, cada vez mais, uma importância crucial para a política local. Aos mesmos, incumbe-lhes, dentre outras funções, a deliberação sobre Planos Municipais de Assistência Social, o estabelecimento de critérios de repartição de recursos financeiros para entidades e programas locais, a realização do processo de habilitação e aprovação de entidades que cumpram com os

requisitos legais para oferta de serviços socioassistenciais no município e a realização de relatórios de gestão acerca da execução dos recursos recebidos de outros entes federativos (ALMEIDA, 2009). Por sua vez, os conselhos estão vinculados ao órgão gestor de Assistência Social no município, o qual deve prover a infraestrutura necessária ao funcionamento do mesmo.

Com base nos gráficos 02, 03, 04 e 05, é possível ver que a maioria dos conselhos locais de Assistência Social assume a função deliberativa. Ao ter esta característica, o conselho reúne encargos mais complexos, podendo decidir e propor políticas públicas para o Poder Executivo. Além disso, tendo tal competência, sua aprovação é condição para determinado programa ou ação poder ser implementado. Já as funções do tipo fiscalizatória e consultiva também têm presença em boa parte dos municípios. Assumir esta característica torna a sua implantação no município mais fácil e garante o foco na fiscalização e monitoramento da política socioassistencial. Além dos dados exibidos nos gráficos, conforme resultado da pesquisa, é importante informar que, em quase 50% dos casos, 458 para ser específico, os conselhos assumem todas as funções em sua estrutura (consultivo, deliberativo, normativo, fiscalizatório), número este expressivo que denota a assunção de mais encargos e a consequente responsabilidade ampliada sobre a definição dos rumos da política de Assistência Social local.

Já o gráfico 06 ilustra uma situação já destacada na literatura: com a implementação da Lei Orgânica de Assistência Social em 1993, ocorreu um intensificado movimento, no âmbito local, para institucionalização de Conselhos Municipais da área socioassistencial. Como a referida lei passou a condicionar o funcionamento das entidades e organizações de assistência social à prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal e, sabendo que naquele contexto as entidades privadas ainda tinham mais representatividade em termos de oferta de serviços para a população vulnerável, foram criados, a partir disso, centenas de conselhos no país. Desta forma, ao terem que observar as novas regras legais de funcionamento<sup>13</sup>, as referidas entidades também estariam submetidas ao controle e à fiscalização dos conselhos. Além disso, a própria existência do conselho é condição para recebimento de recursos dos demais entes federativos. Portanto, atribui-se a estes dois fatores o crescimento de conselhos a partir dos anos de 1990.

---

<sup>13</sup> Conforme art. 3º da LOAS, “Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos”.

É bom frisar, de acordo com Almeida (2009), que a compreensão da implementação do SUAS no país passa por um olhar estratégico sobre os conselhos municipais da área, tendo em vista que são eles que têm a incumbência e a complexa responsabilidade de reger os agentes que funcionam como pilares da política de Assistência Social. A autora ainda aponta para uma pesquisa realizada pelo IBGE, em 2007, que mostrou que quase 70% das entidades que declararam desenvolver trabalhos classificados como serviços de Assistência Social atuam na esfera municipal. Apesar de antigo, o dado possivelmente possa estar, atualmente, ainda neste patamar, já que a realidade brasileira tem mostrado o município como o ente com preponderância na oferta de serviços socioassistenciais em comparação com os demais.

Abaixo, serão apresentados gráficos e tabela que abordarão, de modo mais específico, dados gerais sobre o financiamento da política de Assistência Social nos 1043 municípios metropolitanos ao longo do período pesquisado.

**Tabela 01 - Média dos gastos totais e per capita na função Assistência Social de 2005 a 2016  
(por estado e região)**

Estado/Regiões	Total (em milhões - R\$)	Per Capita (em Reais - R\$)
AM	607.902.591,26	57,5
PA	514.399.365,05	517,12
AP	431.138.976,40	22,83
RR	180.639.901,95	138,46
TO	87.505.642,76	128,08
PI	233.738.232,21	150,78
<b>Região Norte</b>	<b>342.554.118,27</b>	<b>169,13</b>
MA	298.222.786,99	62,18
CE	398.304.663,55	55,09
RN	293.893.534,31	50,31
PB	82.789.102,61	118,62
PE	497.997.643,86	59,35
AL	111.812.857,70	117,37
SE	477.020.905,88	128,44
BA	343.038.209,05	72,24
<b>Região Nordeste</b>	<b>312.884.962,99</b>	<b>82,95</b>
SP	924.713.883,11	80,54
RJ	1.820.091.340,10	28,97
ES	729.440.398,07	54,98
MG	506.868.335,34	126,98
<b>Região Sudeste</b>	<b>995.278.489,15</b>	<b>97,15</b>
PR	184.430.372,74	100,18
SC	89.512.037,81	95,1
RS	340.619.089,95	75,23
<b>Região Sul</b>	<b>204.853.833,50</b>	<b>90,17</b>
GO	208.020.039,15	98,62
MT	190.585.441,51	162,49
<b>Região Centro-oeste</b>	<b>199.302.740,33</b>	<b>130,56</b>
<b>Média dos estados</b>	<b>410.974.828,85</b>	<b>113,99</b>
<b>Desvio-Padrão</b>	419.180.857,09	94,95
<b>Coefficiente de Variação</b>	102%	83%

Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelo FINBRA (STN - Secretaria do Tesouro Nacional)

Valores corrigidos pelo IPCA até dezembro de 2016.

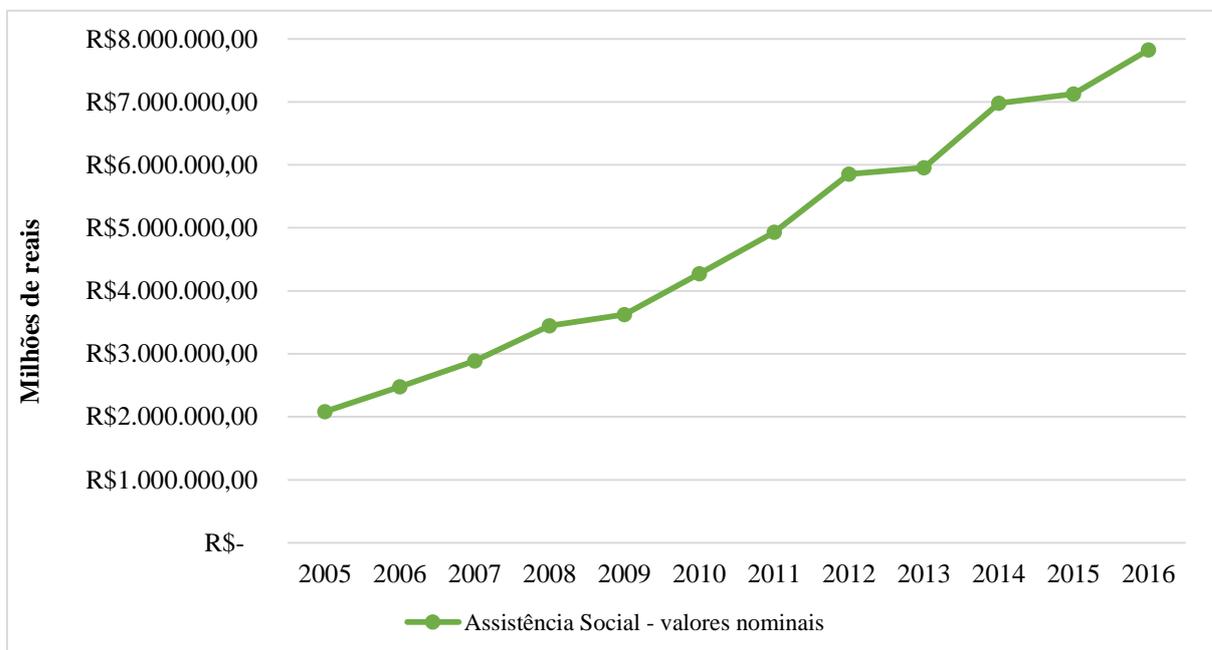
A tabela acima demonstra a média dos valores totais/absolutos e per capita dispendidos pelo conjunto de municípios de acordo com a sua região e o seu estado na função Assistência Social no período de 2005 a 2016. Primeiramente, chama a atenção o alto coeficiente de variação dos valores investidos pelos municípios, o que indica a grande desigualdade dos gastos no país, considerando a divisão por regiões. Em relação ao valor total

dispendido, tem-se uma amplitude de R\$ 1.737.302.237,49, levando em conta o menor valor investido por parte dos municípios da Paraíba (R\$ 82.789.102,61) e o maior por parte dos municípios cariocas (R\$ 1.820.091.340,10). Considerando os valores per capita, a amplitude chega a R\$ 494,29, com os municípios Paraenses investindo, em média, R\$ 517,12 no período, e os do Amapá, apenas R\$ 22,83.

No que diz respeito às regiões com maiores investimentos, Norte e Sudeste são os destaques. Quando a referência é o valor absoluto, Sudeste e Norte são os que apresentam, em média, municípios com maiores valores investidos, R\$ 995.278.489,15 e R\$ 342.554.118,27, respectivamente, seguidos pelo Nordeste, Sul e Centro-Oeste. Em relação aos valores per capita, há uma inversão de posições: o Norte torna-se a região com maiores investimentos, em média, R\$ 169,13, enquanto que a Centro-Oeste supera a Sudeste, chegando ao patamar de R\$ 130,56.

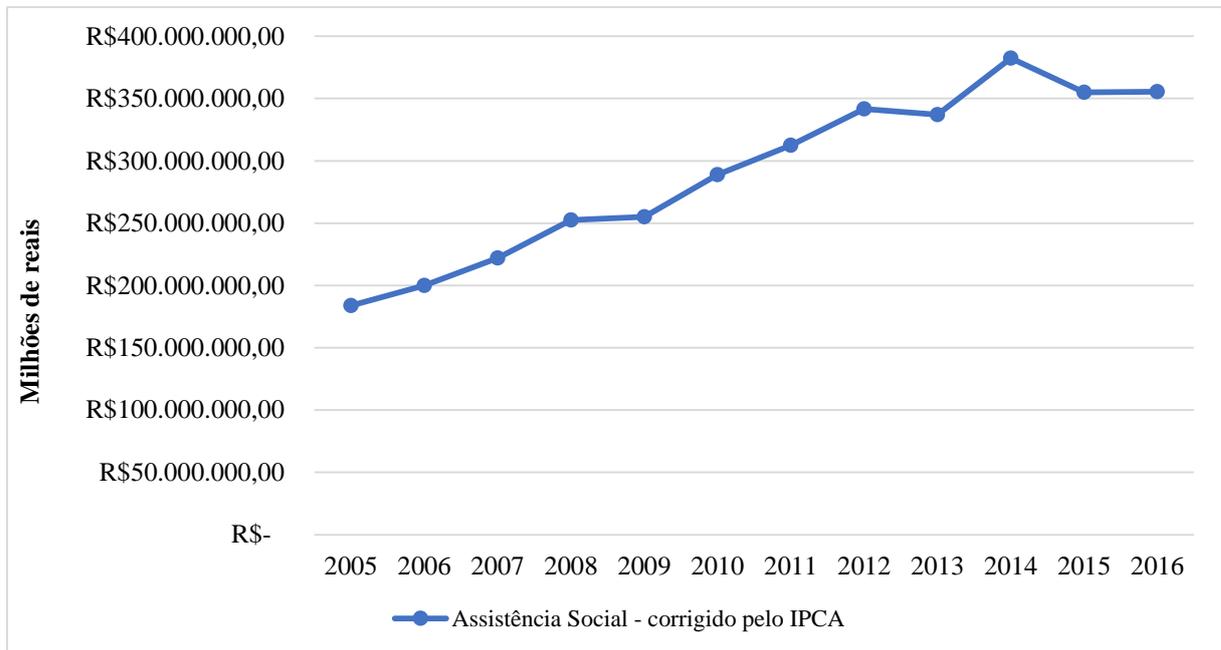
Abaixo, serão apresentados dois gráficos de caráter descritivo abordando a evolução financeira do investimento em Assistência Social pelo conjunto de municípios:

**Gráfico 07 – Evolução financeira do investimento em Assistência Social de 2005 a 2016 entre os municípios metropolitanos – valores nominais**



Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelo FINBRA (STN - Secretaria do Tesouro Nacional)

**Gráfico 08 – Evolução financeira do investimento em Assistência Social de 2005 a 2016 entre os municípios metropolitanos – corrigido pelo IPCA**



Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelo FINBRA (STN - Secretaria do Tesouro Nacional)

Os gráficos 07 e 08 indicam que os municípios metropolitanos elevaram o aporte no volume de investimento na área socioassistencial ao longo do período analisado. Por meio do gráfico 5, é possível ver que, em 11 anos, o valor dispendido pelo conjunto de municípios saltou de R\$ 183.797.016,98 (2005) para R\$ 355.472.550,21 (2016), um aumento de 52%. A título de comparação, é um valor muito superior ao que o conjunto de estados tem feito no mesmo período, o que confirma que a municipalização dos serviços é uma realidade na política socioassistencial no país (LEANDRO, 2018).

## 7.2 Análise explicativa

A partir deste ponto, serão apresentados os resultados dos modelos propostos na metodologia do trabalho, destacando as variáveis utilizadas em cada um e os respectivos impactos nas variáveis dependentes. As tabelas 02 e 03 ilustrarão o modelo um, gasto per capita, e o modelo dois, gasto como percentual da receita, respectivamente.

**Tabela 02 – Modelo 1: Coeficientes e Erros Padrão Estimados por Mínimos Quadrados Ordinários (Gasto per capita)**

Variáveis	Significância	Beta
Constante	,000* (37,352)	-329,720
Log_rec_tribut_rec_tot	,000* (5,975)	143,388
Log_rec_trib_pc	,000* (4,680)	131,229
Fatores_vulnerabilidade	,000* (3,113)	-14,514
Região Nordeste	0,988 (4,131)	0,062
Região Centro-Oeste	,001* (3,490)	11,703
FMAS_ Existência	,639 (22,363)	10,504
Canal de denúncias_existência	,006* (5,561)	15,236
Índice_Gini	,000* (32,561)	140,670
Ideologia_partido_ 2005-2008	,984 (6,066)	-,124
Ideologia_partido_ 2009-2012	,364 (5,393)	4,900
Ideologia_partido_ 2013-2016	,085 (5,922)	10,226
CMAS_existência	,358 (23,428)	21,528
Índice FIRJAN	,342 (45,886)	43,652
PMAS_existência	,875 (12,553)	-,004
Deliberativo	,188 (11,907)	,031
Diagnóstico socioterritorial	,792 (5,219)	,006
Outros fundos que executam o orçamento da AS	,740 (4,728)	,008
Observações	1043	1043
<b>R<sup>2</sup> ajustado</b>	<b>,445</b>	<b>,445</b>
<b>R<sup>2</sup></b>	<b>,449</b>	<b>,449</b>

Erros padrão entre parênteses. Valores corrigidos pelo IPCA. \*95% de significância.

**Tabela 03 – Modelo 2: Coeficientes e Erros Padrão Estimados por Mínimos Quadrados Ordinários (Gasto como percentual da receita)**

Variáveis	Significância	Beta
(Constante)	,003* (,196)	,588
Log_rec_tribut_rec_tot	,000* (,030)	,169
Log_rec_trib_pc	,000* (,037)	,400
Fatores_vulnerabilidade	,000* (,037)	-,263
Índice FIRJAN	,000* (,289)	1,493
Região nordeste	,000* (,026)	,104
Região Centro-Oeste	0,765 (0,143)	-0,043
PMAS_ existência	,001* (,070)	,224
Deliberativo	,003* (,052)	,153
Diagnóstico socioterritorial	,013* (,033)	,081
Canal de denúncias_ existência	,679 (,036)	,015
Índice_Gini	,222 (,213)	,261
Ideologia_ partido_ 2005-2008	,455 (,038)	,028
Ideologia_ partido_ 2009-2012	,270 (,033)	,037
Ideologia_ partido_ 2013-2016	,499 (,037)	-,025
FMAS_ Existência	,991 (,161)	,002
CMAS_ existência	,524 (,251)	,160
Outros fundos que executam o orçamento da AS	,044* (,029)	,059
Observações	1043	1043
<b>R<sup>2</sup> ajustado</b>	<b>,233</b>	<b>,233</b>
<b>R<sup>2</sup></b>	<b>,239</b>	<b>,239</b>

Erros padrão entre parênteses. Valores corrigidos pelo IPCA. \* 95% de significância.

Antes, destaca-se que ambos os modelos apresentaram significância estatística ao nível de  $p \leq 0,05$ .

A tabela 02 fornece o primeiro modelo proposto pelo aluno: nela constam os resultados obtidos com base na regressão linear utilizando o Gasto Per Capita em Assistência Social realizado pelos municípios metropolitanos como variável dependente. Tal modelo apresentou um  $R^2$  ajustado de 0,445, isto é, 44,5% da variância do Gasto Per Capita em Assistência Social pode ser explicado pelo conjunto das variáveis incluídas. Ao analisar a tabela, nota-se que seis variáveis foram capazes de produzir efeitos significativos:

a) Indicadores de capacidade fiscal: a primeira variável que compõe este indicador, a proporção da receita tributária em relação à receita total, foi capaz de produzir um alto efeito sobre o gasto per capita. Seu valor indica que, à medida que aumenta a capacidade arrecadatória do município, isto é, o percentual de tributos arrecadados sobre a receita total, o gasto per capita em Assistência Social aumenta, em média, R\$ 143,38. Já em relação à receita tributária per capita, seu efeito também é alto, indicando que, na proporção que se eleva da receita advinda de tributos aplicada sobre a população, há um acréscimo de R\$ 131,22, em média, no gasto per capita na Assistência Social do município;

b) Vulnerabilidade social: os fatores extraídos anteriormente das variáveis que compunham o indicador de vulnerabilidade social também apresentaram efeito, mas desta vez negativo sobre o gasto per capita. A interpretação do resultado informa que, quanto mais vulnerável socialmente estiver sujeita a população local, o gasto per capita na sua política socioassistencial tende a diminuir, em média, R\$ 14,51;

c) Região Centro-Oeste: o fato de o município pertencer a alguma região metropolitana do Centro-Oeste do país faz com que seu gasto per capita na política de Assistência Social aumente, em média, R\$ 11,70. Na análise da tabela 01, já era possível visualizar que esta região era uma das que concentravam os maiores dispêndios per capita do país. Lembrando que, nesta região, Mato Grosso e Goiás somam 52 municípios, um “n” relativamente significativo para apenas dois estados com apenas três regiões metropolitanas;

d) Indicadores de capacidade relacional: o único indicador que foi capaz de gerar efeito significativo neste primeiro modelo foi a existência de canal de denúncias no conselho municipal local. Municípios que contem com o canal na sua estrutura tendem a aumentar R\$ 15,23, em média, o gasto per capita na Assistência Social;

e) Desigualdade social: o resultado para o indicador de concentração de renda, Gini, mostrou que, à medida que ele aumenta, isto é, aproxima-se de um, aumenta-se R\$ 140,67, em média, o valor per capita dispendido na Assistência Social pelo município.

Além disso, como é possível notar neste primeiro modelo, algumas variáveis não tiveram efeitos significativos: a existência de Fundo Municipal, Conselho Municipal e Plano Municipal de Assistência Social; o Índice Firjan; pertencer à região Nordeste; o fato de o Conselho Municipal ser Deliberativo; a existência de Diagnóstico socioterritorial ser voltado para a Assistência Social; e outros fundos que executem o orçamento da Assistência Social. Destaca-se a ausência de impactos significativos da variável ideologia partidária nesta primeira análise.

Já em relação à tabela 03, é possível ver os resultados obtidos com a elaboração do modelo dois. O seu  $R^2$  ajustado apresentou um valor mais baixo em comparação com o modelo anterior: 0,233, o que indica que o conjunto das variáveis incluídas pode explicar 23,3% da variância do gasto em Assistência Social como percentual da receita do município. Os resultados sugerem que nove variáveis foram capazes de produzir efeitos significativos:

a) Indicadores de capacidade fiscal: novamente, as duas variáveis deste indicador foram capazes de causar impactos significativos sobre o gasto. Desta vez, o Beta informa que, conforme aumenta o percentual de tributos arrecadados sobre a receita total, há um acréscimo de 0,16% em média, no gasto em Assistência Social como percentual da receita. Já em relação ao segundo indicador, com o aumento da aplicação da receita advinda de tributos sobre a população, o percentual do gasto em Assistência Social que se eleva em relação à receita é, em média, de 0,40%;

b) Vulnerabilidade social: como obtido no modelo um, os fatores extraídos a partir das variáveis de vulnerabilidade social exerceram um impacto negativo sobre o gasto. Desta vez, há redução do percentual do gasto ponderado pela receita de, em média, 0,26% à medida que os fatores de vulnerabilidade têm seus valores ampliados;

c) Desenvolvimento socioeconômico: neste segundo modelo, surge uma nova variável capaz de impactar no gasto local, o índice Firjan. Seu Beta indica que quanto mais desenvolvido for o município em termos sociais e econômicos, o gasto em Assistência Social aumenta, em média, 1,49%;

d) Região Nordeste: o fato de o município pertencer ao Nordeste do país aumenta, em média, 0,10% o percentual da receita aplicado na Assistência Social;

e) Plano Municipal de Assistência Social: a existência do Plano Municipal para a política local de Assistência Social aumenta o percentual do gasto em relação à receita, em média, 0,22%;

f) Característica do conselho: o fato de o conselho local ser deliberativo faz com que o gasto percentual aumente, em média, 0,15%;

g) Diagnóstico socioterritorial: a existência de diagnóstico socioterritorial voltado para a política de Assistência Social mostrou ser capaz de influenciar no gasto local. Ainda que reduzido, possui-lo aumenta, em média, 0,08% o percentual do gasto;

h) Outros fundos: a existência de demais fundos que executam o orçamento da Assistência Social, como é o caso do fundo da Criança e Adolescente, Idoso ou Pessoa com Deficiência, eleva, média, 0,05% o percentual do gasto em assistência sobre a receita total local.

Neste segundo modelo elaborado, as seguintes variáveis não exerceram impacto significativo sobre o gasto: a existência de Conselho e Fundo Municipal; o pertencimento à região Centro-Oeste; a existência do canal de denúncias na estrutura do conselho; e o Índice de Gini. Embora relevantes no modelo 01, as duas últimas variáveis não apresentaram significância estatística na segunda análise. Novamente, a ideologia do partido à frente da gestão da prefeitura não foi capaz de exercer impacto.

Em ambos os modelos, foi possível notar que a Existência de Conselho Municipal e a Existência do Fundo Socioassistencial não foram variáveis capazes de exercer qualquer tipo de impacto sobre as respectivas dependentes. A explicação possível é a de que tais variáveis expressavam dados com pouca variabilidade entre as unidades de análise (municípios), o que determinou, em certa medida, sua fraqueza explicativa nos modelos propostos.

Abaixo, dois quadros foram elaborados para sintetizar os resultados obtidos através dos modelos elaborados neste capítulo:

**Quadro 05 – Síntese dos resultados obtidos no modelo 1**

<b>Variáveis*</b>	<b>Beta</b>
Receita Tributária própria	143,38
Receita Tributária per capita	131,22
Fatores da Vulnerabilidade Social	-14,51
Região Centro-Oeste	11,70
Existência de Canal de denúncias	15,23
Índice de Gini	140,67

Fonte: elaboração própria. \*R<sup>2</sup> ajustado: 0,445.

**Quadro 06 – Síntese dos resultados obtidos no modelo 2**

<b>Variáveis*</b>	<b>Beta</b>
Receita Tributária própria	,169
Receita Tributária per capita	,400
Fatores da Vulnerabilidade Social	-,263
Índice Firjan	1,493
Região Nordeste	,104
Existência de PMAS	,224
Característica do conselho	,153
Existência de Diagnóstico Socioterritorial	,081
Outros fundos executam o orçamento da AS	,059

Fonte: elaboração própria. \*R<sup>2</sup> ajustado: 0,233.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de figurar na Carta Magna de 1988 como uma das políticas mais importantes no chamado “tripé” da Seguridade Social, a assistência social percorreu um longo caminho para que seus preceitos pudessem se afirmar no campo das políticas sociais. A confusão histórica que se estabeleceu ao associá-la com as práticas pontuais de atenção aos segmentos considerados desajustados como crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e indigentes (RIZZINI, 2004; MESTRINER, 2001; SPOSATI, 1994) prejudicou sua constituição enquanto campo de política privilegiado em um sistema integrado de proteção social.

Foi demonstrado ao longo do trabalho que, desde seu início até a Constituição Federal de 1988, o sistema de proteção social praticado no Brasil esteve baseado em um formato paliativo, excludente e fragmentado, o que configurou um modelo essencialmente meritocrático e corporativista (DRAIBE, 1989). Com o advento da Constituição Federal de 1988 e a posterior promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, à assistência social foi conferido o status de política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Desta forma, o direito à assistência social passou a ser assegurado por um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, com a primazia do Estado, a ser prestada a quem dela necessitasse, independente de contribuição, de forma integrada às políticas setoriais, com a oferta de serviços, os quais tinham o dever de ser prestados com qualidade objetivando a promoção de impactos sociais (BRASIL, 1993).

Verificou-se que, a partir dos anos 2000, com a ascensão de um governo que revelou ser mais comprometido que seus antecessores em relação às causas sociais e disposto a enfrentar as desigualdades e a miséria pelas quais o país passava há tantos anos, a política de Assistência Social passou a priorizar, em suas ações, as transferências condicionadas de renda, especialmente com a criação do Programa Bolsa Família (PBF). A partir de então, o foco do Governo Federal passou a ser o referido programa, ajustando o orçamento periodicamente para incluir novos cidadãos elegíveis.

Porém, a discussão desenvolvida no trabalho demonstrou que, pelas propostas reducionistas e desvinculadas de iniciativas de inserção social que envolvessem seus beneficiários, a afirmação dos programas de transferência de renda no Brasil projetaram um tipo de ação apenas reparadora dos efeitos mais imediatos da pobreza. Nesse sentido, observou-se a permanência, nessas práticas, de uma concepção naturalizada de pobreza,

conduzindo a retomada da filantropia enquanto referencial que se opõe a um outro registro, que tem como norte os direitos de cidadania (MACEDO E BRITO, 2004).

Neste contexto, no início da década de 2000, foi apresentada a situação das Regiões Metropolitanas (RM), demonstrando que muitos municípios enfrentavam desafios complexos causados pela grande vulnerabilidade social existente entre sua população. A maioria dos municípios pertencentes às grandes RM do país iniciaram a década com péssimos resultados nos indicadores das dimensões de infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho. Diante disto, foi imposto a estas regiões um complexo desafio de equacionar demandas emergentes de grupos sociais vulneráveis com a falta de recursos humanos e financeiros próprios para lidar com tal situação. Ao longo dos anos, o PBF mostrou-se insuficiente para absorver a crescente demanda de atendimento socioassistencial, deixando claro a necessidade de os municípios investirem em programas, serviços e equipamentos próprios de uma política universal de Assistência Social.

Com este panorama, tendo em vista que as leis vigentes não definiram um percentual mínimo de cofinanciamento da política e, tendo em vista a expressiva demanda por atendimento socioassistencial no início da década de 2000, a pesquisa apresentou como proposta a análise de quais seriam os fatores determinantes do nível de investimento em Assistência Social nos municípios inseridos em regiões metropolitanas brasileiras no período de 2005 a 2016.

Após revisão ampla da literatura de assistência social feita no capítulo dois, priorizando a análise dos estudos que versavam sobre os gastos nesta área, verificaram-se importantes questões. De maneira geral, os estudos realizados até o presente momento tendo como referência a temática da dinâmica do gasto em Assistência Social na esfera municipal não procuraram investigar os seus fatores condicionantes/determinantes. A literatura sobre o assunto ainda é muito concentrada na análise evolutiva do gasto ao longo dos anos, pouco abordando relações causais que pudessem ter algum poder explicativo para compreendê-la. Além disso, os autores demonstraram que tem havido uma menor participação da União no financiamento desta política social, cabendo uma maior obrigação aos municípios no custeio dos programas sociais da área. Tendo o Governo Federal a responsabilidade pela implementação e financiamento dos programas que operam a segurança de renda (o BPC e o PBF), o município confirmou-se como principal provedor no financiamento dos serviços (MESQUITA, MARTINS, CRUZ, 2012).

Em seguida, no capítulo três, foi realizada uma discussão teórica que abordou os conceitos de capacidade relacional e fiscal com o objetivo de evidenciar a importância da

construção de arranjos institucionais inclusivos e a disponibilidade de recursos próprios para o financiamento de políticas públicas. Também foi discutida a relação entre ideologia política, partidos políticos e produção de políticas. O capítulo encerrou-se apresentando a Teoria das Estruturas Elementares das Políticas Públicas do autor Geraldo di Giovanni, considerada fundamental para compreender a estrutura material da política de Assistência Social enquanto aspecto relevante na análise dos fatores condicionantes do seu financiamento.

Após a realização de pesquisa bibliográfica para o desenvolvimento da base teórica, sustentação e definição das variáveis que comporiam o banco de dados, foram explicados os procedimentos metodológicos da pesquisa. Tendo como recorte geográfico as Regiões Metropolitanas, a unidade de análise da pesquisa foi representada pelos municípios metropolitanos, sendo incluídas 1043 localidades pertencentes a 64 destas regiões existentes no país. As informações secundárias sobre as variáveis que haviam sido definidas previamente pela estruturação da pesquisa tiveram por base a seguinte classificação: (a) demografia; (b) região geográfica; (c) desigualdade social; (d) vulnerabilidade social; (e) partidos políticos eleitos para a prefeitura municipal (com a delimitação deste período, contemplaram-se três gestões municipais: 2005 a 2008, 2009 a 2012 e 2013 a 2016); (f) desenvolvimento municipal; (g) institucionalização da política de Assistência Social local; (h) capacidade fiscal e (i) capacidade relacional.

Sendo contínua a variável dependente, foi adotada uma estratégia analítica do tipo estatística, com a realização de regressões multivariadas no software SPSS. Para tanto, foram elaborados dois modelos: o primeiro contemplou o gasto em Assistência Social per capita, enquanto que o segundo utilizou o gasto nesta política como percentual da receita do município.

Depois de realizadas as análises dos modelos, o trabalho obteve achados interessantes que comprovaram, em parte, as hipóteses inicialmente sustentadas. Em relação às dimensões constitutivas do conceito de capacidades estatais, verificou-se que em apenas um dos modelos o indicador de capacidade relacional foi capaz de gerar efeito significativo: a existência de canal de denúncias no conselho municipal local impactou positivamente no primeiro modelo proposto. Tal achado está de acordo com o apontamento feito pelos autores quanto à importância da construção de arranjos institucionais mais participativos que possam expressar maior comprometimento com a legitimidade democrática, em termos de maior representatividade de interesses e de qualidade das decisões, possibilitando o aperfeiçoamento da política pública (LOUREIRO, TEIXEIRA E FERREIRA, 2014). O achado corrobora que a

promoção de relações Estado-sociedade civil em contextos de políticas públicas que tenham a previsão da participação de entes não estatais na sua implementação desempenha um papel relevante para a boa condução da ação estatal (MORTARA, 2017; PIRES E GOMIDE, 2016). Porém, há que se relativizar sua importância na medida em que apenas um indicador de capacidade relacional foi capaz de causar impacto na variável gasto, além de que tal impacto restringiu-se a apenas um modelo.

Já a outra dimensão, a capacidade fiscal, apresentou poder explicativo em ambos os modelos. Tanto o percentual de receita tributária própria sobre a receita local como a receita tributária per capita mostraram-se variáveis com considerável impacto no nível de investimento em Assistência Social nos municípios. Novamente, tais achados encontram-se respaldados pela literatura até então produzida na área. A presença de tais indicadores já havia revelado uma relação direta com a presença municipal nos serviços de saúde, conforme Arretche e Marques (2002). Pode-se dizer, portanto, que quanto maior a capacidade municipal de gasto ou de arrecadação, maior será a presença da municipalidade na prestação dos serviços. Isto porque se há maior capacidade de arrecadação e dispêndio tributário por cidadão, há maior possibilidade de que a localidade possua habilitação suficiente para gerir e prestar serviços públicos (ibidem).

Além disso, a região em que o município está situado também importa na definição do nível de investimento na política socioassistencial. Pertencer à região Centro-Oeste faz diferença quando a análise é feita a partir do gasto per capita. Este achado tem fundamento e é coerente com a tabela anterior (tabela 01) que mostrava o Norte seguido pelo Centro-Oeste como as regiões que mais gastavam recursos per capita, em média, na política de Assistência Social. Já quando a análise é feita sob a ótica do gasto na política como percentual da receita do município, a região que apresentou impacto foi a Nordeste. Novamente, quando analisamos a tabela do capítulo anterior, pode-se notar que os municípios nordestinos ocupavam a terceira posição dentre aqueles com maiores dispêndios absolutos.

Os fatores extraídos das variáveis iniciais que representavam, em conjunto, a dimensão da vulnerabilidade social, também desempenharam um impacto nos dois modelos, demonstrando relativa força explicativa. Porém, ao contrário do que era imaginado, à medida em que há aumento dos valores nos fatores, isto é, quando aumenta a vulnerabilidade social da população, há o decréscimo dos valores per capita e como percentual da receita investidos pelos municípios na sua política socioassistencial. Isso poderia ser explicado da seguinte forma: tendo o desafio de enfrentar uma situação de alta vulnerabilidade na sua população, os

governos municipais tendem a priorizar outras políticas direcionadas ao combate dos problemas sociais advindos desta questão. Tendo uma origem complexa, o enfrentamento da vulnerabilidade social requer um conjunto de medidas que envolvam diversas áreas de políticas públicas. Desta forma, é compreensível que, embora haja pessoas vulneráveis no seu território, os prefeitos estejam orientados a fazer investimentos por meio de outras políticas sociais, reduzindo, então, o orçamento destinado à política socioassistencial local.

Em relação à desigualdade social, o resultado obtido no modelo um indica que quanto mais elevado for o Índice de Gini na municipalidade, a tendência é que haja maiores investimentos per capita, em média, na política socioassistencial local. Logo, municípios com maior desigualdade de renda entre sua população tendem a dispender, em média, valores per capita maiores em comparação com municípios que sejam mais iguais na distribuição de renda. Isto indica que a política de Assistência Social tem sido considerada como uma opção de política pública pelos governos para mitigar a desigualdade entre seus cidadãos. Sendo este, também, um problema complexo, a desigualdade social permite que as prefeituras invistam nas mais diversas políticas sociais existentes. A tendência de priorização do aumento de investimento na área socioassistencial indica uma preferência desta política social para enfrentamento da desigualdade.

Embora o modelo dois não tenha sofrido o impacto de nenhuma variável relacionada a indicadores de desigualdade social, o Índice Firjan exerceu certa força explicativa. Isto demonstra que municípios mais desenvolvidos em termos de emprego e renda, educação e saúde investem na política de Assistência Social como percentual da receita, em média, mais que municípios menos desenvolvidos socioeconomicamente.

Já em relação a certas características institucionais da política socioassistencial local, há impacto observável delas somente no segundo modelo elaborado. A existência de Plano Municipal influencia positivamente no gasto. Sua existência, conforme discussão feita no capítulo anterior, é essencial para o sucesso da política de Assistência Social local, pois a partir dele é possível verificar as ações integradas e complementares que visam qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços socioassistenciais. Os componentes básicos do plano incluem, entre outros, o conhecimento da realidade, o mapeamento e a cobertura da rede prestadora de serviços, a definição de objetivos, diretrizes e prioridades, além do estabelecimento de metas e previsão de custos para o financiamento. A descrição anterior do percentual elevado de municípios que elaboram o plano demonstra que os mesmos têm

atribuído a devida importância para a institucionalização da política socioassistencial em seu território.

Além disso, o fato de o conselho municipal ser deliberativo determina, em média, um maior nível de investimento local. Como dito antes, ao ter esta característica, o conselho reúne encargos mais complexos, podendo decidir e propor políticas públicas para o Poder Executivo. Além disso, tendo tal competência, sua aprovação é condição para determinado programa ou ação poder ser implementado.

A outra característica institucional que mostrou ter impacto, ainda que reduzido em comparação com as demais, foi a existência de diagnóstico socioterritorial ser voltado para a Assistência Social. Municípios que contem com sua presença na estrutura institucional revelam ter maiores investimentos, em média, na política local. O diagnóstico socioterritorial é um instrumento de elevada relevância para fornecer subsídios e fundamentar ações estratégicas na política de Assistência Social. Ele auxilia tanto nos processos de planejamento como também de avaliação local. É fundamental para que ocorra a implantação de serviços socioassistenciais na perspectiva regional, já que toma por base o conhecimento da realidade local e das necessidades específicas do território. É evidente que sua presença qualifica a definição do orçamento da política local e, dessa forma, contribua para que haja uma tendência de maior investimento a partir da definição correta de prioridades, necessidades e serviços para a população.

A última característica de natureza institucional que demonstra força explicativa no segundo modelo é a existência de outros fundos que executem o orçamento da Assistência Social. O fato de existir fundos municipais da Criança e do Adolescente, Idoso ou Pessoa com Deficiência eleva o gasto local. A explicação possível é lógica: com a existência de fundos diversos executando a política socioassistencial, a consequência é que haja mais dispêndio para suprir as necessidades de serviços, programas e equipamentos que eles demandam.

Por fim, a outra hipótese inicialmente sustentada no trabalho, a de que municipalidades cujos governos fossem posicionados, ideologicamente, à esquerda do espectro partidário apresentariam gastos maiores na área de Assistência Social, não foi comprovada em nenhum dos modelos. Para esta questão, sugere-se, em futuras pesquisas, um maior grau de refinamento teórico para subsidiar a construção de um modelo que inclua todas as especificidades da atuação dos partidos políticos brasileiros na Assistência Social.

Espera-se que a realização deste trabalho tenha resultado em uma importante contribuição no que diz respeito ao aspecto acadêmico, já que almeja-se ter avançado nas pesquisas que abordam a temática do gasto social e, principalmente, nas que analisam o investimento na política de Assistência Social. O que se buscou foi possibilitar uma contribuição para o entendimento acerca da dinâmica do gasto social a nível local, o qual tem figurado ao longo dos anos muito mais como variável independente na literatura da temática abordada.

Espera-se, também, que se tenha alcançado uma contribuição para o aspecto social, visto que a abordagem deste trabalho trata de um relevante direito social universal e que, por isso, a sua melhor compreensão evidenciará para a sociedade o quão importante é o entendimento sobre a forma de o poder público considerá-lo no orçamento.

Acredita-se que o trabalho tenha possibilitado o entendimento de que a construção de arranjos institucionais inclusivos é fundamental em todas estruturas de políticas públicas, não se restringindo somente ao caso da Assistência Social aqui abordado. A existência de capacidades relacionais nos governos é essencial em sociedades democráticas, pois pressupõe que a ação do Estado pode e deve ser complementada pelas diversas formas de participação da sociedade civil visando um governo responsivo às diversas demandas sociais que existem.

Reconhece-se que o trabalho possui limitações, como as que são referentes à própria forma de operacionalização da variável dependente *gasto em assistência social* enquanto *proxy* do desenvolvimento desta política no nível municipal. Porém, destaca-se, por outro lado, a contribuição no sentido de operacionalizar, em dimensões e indicadores, o conceito de capacidade estatal. Como é notório na literatura da área, a sua abstração e a confusão entre meios e fins na sua aplicação são dificuldades que se impõem a qualquer pesquisador. A partir da leitura, discussão e compreensão do seu conceito feito no trabalho e posterior esforço para “traduzir” isto em indicadores e variáveis observáveis para uso na análise da pesquisa, espera-se que o entendimento deste fenômeno a partir desta experiência possa subsidiar futuras pesquisas.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: IPEA. **Estado, Instituições e Democracia**: República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2010. v.1 (552 p.)
- AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. Bib: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, SP. N. 89 (ago. 2019), p. 1-28, 2019.
- ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. Conselhos gestores e regulação: a Assistência Social em tempos de transição. **Política & Sociedade**, v. 8, n. 15, p. 251-270, 2009.
- ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. **Rev. Ciência & Saúde Coletiva**, vol.7, n.3, pp.455-479, 2002.
- BÄCK, H.; HADENIUS, A. Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship. **Governance**, v. 21, n. 1, p. 1-24, 2008.
- BARONE, L. Emprego público e política: uma radiografia da gestão 2005/2008 nos municípios brasileiros. In: III Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, **Anais**, 2010.
- BATISTA, M. Incentivos da dinâmica política sobre a corrupção: reeleição, competitividade e coalizões nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, p. 87-106, 2013.
- BAUNSGAARD, T.; KEEN, M. **Tax revenue and (or?) trade liberalization**. International Monetary Fund, 2005.
- BESLEY, T.; PERSSON, T. Wars and state capacity. **Journal of the European Economic Association**, v. 6, n. 2-3, p. 522-530, 2008.
- \_\_\_\_\_. The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics. **American Economic Review**, v. 99, n. 4, p. 1218-1244, 2009.
- BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Distrito Federal, Brasília, 1988.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, n. 8.742, de 7 de setembro de 1993.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Orçamento e Gestão. **Portaria No 42, De 14 de Abril de 1999**, Brasília. **Publicada no D.O.U.** de 15.04.1999.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: PNAS, 2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica (NOB / SUAS)**. Brasília, jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria n° 148, de 27 de Abril de 2006**. Brasília, 2006.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacita SUAS, Volume 3 - Planos de Assistência Social**: diretrizes para elaboração / Instituto de Estudos

Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 120 p. 2008.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. CNAS, Brasília.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Receita Federal. **Demonstrativo dos gastos tributários de 2012**. Brasília, ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2015.

BORGES, A. Dinâmica político-eleitoral, burocracia e gasto social estadual. **Caderno CRH**, Salvador, vol. 23, nº 58, p. 91-109, jan-abr. 2010.

BOSCHETTI, I, *et al.* Natureza e abrangência do financiamento da Assistência Social. In: II Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade Social, Porto Alegre/RS, p. 415,421, **Anais**, 2000.

\_\_\_\_\_; TEIXEIRA, S. O. Imprecisão conceitual e pulverização dos recursos federais na Função Assistência Social. **Revista SER Social**, Brasília, n. 12, p. 115-144, 14 ago. 2009.

CÁRDENAS, M. State Capacity in Latin America. **Global Economy and Development at Brookings Institution**, p. 1-50, 2010.

CASTLES, F. G. **The Impact of Parties**: Politics and policies in democratic capitalist states. London: Sage, 1982.

CASTLES, Frank; MCKINLAY, Robert D. Does Politics Matter: An Analysis of the Public Welfare Commitment in Advanced Democratic States. **European Journal of Political Research**, v. 7 (06): 169–86. 1979.

CASTRO, M. M. M.; NUNES, F.; ANASTASIA, F. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol. 52, nº 4, p. 961-1001, 2009.

\_\_\_\_\_. **História do Serviço Social na América Latina**. 12º ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CAUL, M.; GRAY, M. From platform declarations to policy outcomes – changing party profiles and partisan influence over policy. In: DALTON, R. e WATTEMBERG, M. (eds.), **Parties without partisans**. Oxford, Oxford University Press, 2000.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. **UNU-MERIT Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, IPD WP13**. Maastricht University, 2013.

\_\_\_\_\_; THOMSSON, Kaj; CROMBRUGGHE, Denis de. Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. **World Development**, v. 72: 191-207. 2015.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. Finanças públicas no nível local de governo. **Caderno Metrópole**, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo n. 4, p. 159-182, 2000.

COHN, Amélia. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). **Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação.** São Paulo: SENAC, p. 385-403, 2000.

COLIN, D. A gestão e o financiamento da Assistência Social transitando entre a filantropia e a política pública. In: STUCHI, C.; PAULA, R.; PAZ, R. (Org.). **Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado.** São Paulo: Giz, 2010.

COLIN, Denise R. Arruda e FOWLER, Marcos B. **Lei Orgânica de Assistência Social anotada.** São Paulo: Veras, 1999.

\_\_\_\_\_. Sistema de gestão e financiamento da Assistência Social: transitando entre a filantropia e a política pública. 2008 318 f. Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Sociologia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

CORDEIRO, José. **Heterogeneidade no trato orçamentário da política de Assistência Social nas três esferas de governo.** 2009, 211 f. Tese (Doutorado em Serviço Social – Departamento de Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

COSTA, Carlos Roberto Marinho da. **Financiamento da Política de Assistência Social no Município dos Barreiros-PE: entre a crise fiscal e a garantia de direitos e assistencialização.** 2015, 164 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social - Programa de Pós Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (orgs.). **Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras.** Brasília: IPEA, 2015. 240 p.

COURI, Joseane Rotatori; SALVADOR, Evilário da Silva. As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. **Revista Argumentum**, Vitória, v. 9, n. 3, p. 81-97, set./dez. 2017.

COUTO, B.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A política nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: \_\_\_\_\_ (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

DAVI, Jordeana; *et al.* O financiamento da Assistência Social no contexto do SUAS: os desafios permanecem. **Qualitas Revista Eletrônica**, Paraíba, volume 8, nº1. 2009.

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de pesquisa**, Universidade Estadual de Campinas - Campinas, n.82, 2009.

DINCECCO, M. **Political Transformations and Public Finances: Europe, 1650-1913.** New York: Cambridge University Press, 2011.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas. **Para a década de 1990: prioridades e perspectivas de políticas públicas.** IPEA/IPLAN, Brasília, 1989.

EDIGHEJI, O. Constructing the 21st century developmental State: Potentials and pitfalls. **Cape City: HSRC Press**, 2010.

ESCORSIM, Silvana Maria. A filantropia no Brasil: entre a caridade e a política de Assistência Social. **Revista Espaço Acadêmico**, São Paulo, n. 86, ano III, Jul. 2008.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. 1990.

EVANS, P. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1995.

Evans, P. P., Evans, P. B., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (Eds.). **Bringing the state back in**. Cambridge University Press, 1985.

EVANS, P., & RAUCH, J.E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, 64(5), pp.748-765, 1999.

\_\_\_\_\_, Peter. The Capability Enhancing Developmental State: Concepts and National Trajectories. **Center for Studies on Inequality and Development**, Discussion Paper No. 63 – March, 2011.

F. FILGUEIRA; C.G MOLINA; J. PAPADÓPULOS; F.TOBAR. **Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina**. CIESU. URUGUAI, 2005.

FERNANDES, Rosa M. C.; HELLMANN, Aline. **Dicionário crítico: política de Assistência Social no Brasil**. (Coleção CEGOV: Transformando a administração pública). Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. 320 p.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª ed. — Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FONTENELE, I. C. A Política de Assistência Social no Brasil: O foco na família e a questão dos mínimos sociais. **Revista Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 13, n. 2, p. 153-173, 2007.

FORTI, V. **Ética, crime e loucura: reflexões sobre a dimensão ética no trabalho profissional**. 3º ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

FORTIN, J. A tool to evaluate state capacity in post-communist countries, 1989-2006. **European Journal of Political Research**, v. 49, n. 5, p. 654-686, 2010.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Rev. Katálisis, Santa Catarina**, vol.10, n.1, pp.65-74, 2007.

FREITAS, Wallace. **O acesso à educação das pessoas com deficiência: uma análise da exclusão de crianças e adolescentes beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social**. 2010, 138 f. Dissertação (Mestrado - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca) - Fundação Oswaldo Cruz, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2010.

GEDDES, B. **Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America**. Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 1994.

GOERTZ, G. **Social science concepts: a user's guide**. Princeton University Press, 2006.

GOMES, Gustavo M.; DOWELL, Maria Cristina. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social**. (Texto para Discussão, n. 706). Brasília, DF: IPEA, 2000.

GOMIDE, Alexandre de Ávila (IPEA); PEREIRA, Ana Karine (UFG). Novas Dinâmicas de Desenvolvimento: capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. In: 40º Encontro Anual da Anpocs, ST-24 Políticas Públicas: reconfiguração dos modelos de desenvolvimento e bem-estar social no Brasil e na América Latina. **Anais**. Caxambu, Minas Gerais. 2016,

\_\_\_\_\_; BOSCHI, Renato Raul (orgs.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, 536 p.

\_\_\_\_\_; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael Amorim. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, R., LOTTA, G., OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), p. 87–104, 2018.

\_\_\_\_\_; PIRES, Roberto Rocha C (Orgs.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014, 385 p.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Rev. Sociol. Polit.** vol.24, nº 58, Curitiba, Junho/2016.

HENDRIX, C. S. Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. **Journal of Peace Research**, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, Cap. 6, p. 169, 2013.

HUERTA, A. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. **Revista Política y Cultura**, México, volume 30, pp.119-134, 2008.

HUNTINGTON, S., **Political Order in Changing Societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO R. de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 25. ed. São Paulo, Cortez, 2008.

IBGE. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil** / IBGE, Coordenação de Geografia. - 2. ed. - Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IMBEAU, L. M., PETRY, F., & LAMARI, M. Left-Right Party Ideology and Government Policies: A Meta-Analysis. **European Journal of Political Research**, 40, 1-29. 2001.

JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patrícia; CHAILUB, Juliana. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, v. 17, n.1, p.175 – 250, 2009.

JONER, William Rodrigues. **A implementação do programa primeira infância melhor no Rio Grande do Sul e seus fatores condicionantes**. 2017. 66 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

Kerstenetzky, C. L. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4, p. 564-574, 2006.

\_\_\_\_\_. **O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: A Reinvenção do Estado Social no Mundo Contemporâneo**. Rio de Janeiro, Campus/Elsevier, 2012.

\_\_\_\_\_. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 1, pp. 53 a 83, 2009.

KOCHER, M. A. State Capacity as a Conceptual Variable. **Yale Journal of International Affairs**, v. 5, n. 2004, p. 137-145, 2010.

LAJÚS, M. L. S. A política pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS. **Revista Cadernos do Ceom**, Chapecó, v. 22, n. 30, p. 165-178, 2009.

LANZETTI, M. J. S. e MARTINS, V. de B. O Sistema Único da Assistência Social e o desafio do Financiamento. In: 12º Congresso Brasileiro de Assistentes, Foz do Iguaçu/PR, **Anais**. 2007.

LAVINAS, Lena. Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil. In: Conferência Internacional América Latina, Brasil e União Europeia, 2004, Rio de Janeiro. Paper apresentado na Conferência Internacional América Latina, Brasil e União Europeia, **Anais**. Rio de Janeiro, 2004.

LEANDRO, José Geraldo. Federalismo e políticas públicas: um estudo sobre os determinantes dos gastos estaduais na política de Assistência Social no Brasil (2004-2014). In: XI Encontro da ABCP, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, AT: Estado e Políticas Públicas. **Anais**. 31 de julho a 3 de agosto de 2018.

LEONI, E. Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998). **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 3, 2002.

LEVI, M. **Of Rule and Revenue**. Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1988.

LONARDONI, Eliana; GIMENES, Junia Garcia; SANTOS, Maria Lucia dos. O processo de afirmação da assistência social como política social. **Revista Serviço Social**, Londrina, v.8 n.2, jan/jun. 2006.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 50-72, jan./mar. 2004.

\_\_\_\_\_; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; FERREIRA, Alberto. Conflitos e articulação de interesses no Projeto de Integração do rio São Francisco. In GOMIDE, Alexandre e PIRES Roberto (Org.). **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

MACÊDO, Myrtes de Aguiar; BRITO, Sebastiana Rodrigues de. **Transferência de renda: nova face de proteção social?** Edições Loyola, Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2004.

MANN, Michael. Infrastructural Power Revisited. **Studies in Comparative International Development**, v. 43 (3): 355–65, 2008.

MARENCO, André, STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, Paraná, v. 25 n.64, pg 3-21, 2017.

MATTHEWS, F. Governance and state capacity. In: LEVI-FAUR, D. (Org.). **The Oxford handbook of governance**. Oxford, England: Oxford University Press, 2012.

MEDEIROS, Marcelo; BRITO, Tatiana; SOARES, Fábio. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate**. (Texto para discussão n. 1283). Rio de Janeiro: Ipea, 2007

MELO, C. R. Individualismo e partidarismo em doze estados brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 26, nº 75, fev. 2011.

MESQUITA, Ana; MARTINS, Raquel; CRUZ, Tânia. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. (Texto para discussão n. 1724). Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. Ed. Cortez, São Paulo, 2001.

MORAES, David P. de. **Arrecadação tributária municipal: esforço fiscal, transferências e Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2006, 45 f. Dissertação (Mestrado da Escola de Administração) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

MOREIRA, Maíra dos Santos. Partidos políticos e política de Assistência Social nos municípios brasileiros: uma análise do impacto dos partidos no período entre 2005 e 2012. In: 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Belo Horizonte/MG, **Anais**. 2016.

MORENO, Ana Heloísa Viana Silva. **A Assistência Social no SUAS: sua trajetória entre a focalização e a universalidade: uma análise descritivo-documental**. 2012, 197 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MORTARA, Anna Funaro. **Construção de capacidades estatais: um estudo do Programa Cisternas**. 2017, 129 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

MUNDIAL, Banco. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. **O Estado em um mundo em transformação**, 1997.

O´CAMPO J.A. Las Concepciones de la Política Social: universalismo versus focalización. In **Nueva Sociedad** 215, mayo-junio, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 2008.

PAES, Nelson L.; SIQUEIRA, Marcelo L. Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas. **Economia Aplicada**, v. 12, n. 4, p. 707-742, out./dez. 2008.

PAGANINI, Juliana; VIEIRA, Reginaldo de Souza. A política nacional de Assistência Social no Brasil: reconhecimento da Assistência Social enquanto política pública ou reprodução do assistencialismo? In: XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, Centro de Pesquisas Jurídicas da UNISC, Santa Cruz do Sul, **Anais**. 2015.

PAIVA, Beatriz Augusto de. **A política de financiamento da Assistência Social: a imprecisa tradução da LOAS**. 2003. Tese (Doutorado - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

PEREIRA, Ana Karine. **A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte**. 2014. 264 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

PEREIRA, L. D. Políticas públicas de Assistência Social brasileira: avanços, limites e desafios. 10º Encontro de Geógrafos da América Latina, Universidade de São Paulo, v. 26, **Anais**. 2009.

PEREIRA, Potyara. **A Assistência social na perspectiva dos direitos: Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Ed. Thesaurus, Brasília, 1996.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; e GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 24 n° 58, Junho de 2016.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PRADO, S. Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil. **Relatório de Pesquisa Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental**. EBAP/Fundação Konrad Adenauer, 2001.

REMY, Maria Alice Pestana de Aguiar; VAZ, Daniela Verzola; Queiroz, Silvana Nunes de. Capacidade fiscal e condição de vida nos municípios fluminenses: uma análise multivariada. **Revista Pesquisa & Debate**, São Paulo, volume 23, número 1 (41) pp. 50-76, 2012.

REZENDE, Flávio da C. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil. **Dados**, v. 40, n. 3, p. 413-440, 1997.

RIBEIRO, L. M. Partidos Políticos e Gastos Sociais nos Municípios Brasileiros (1996-2004). Trabalho apresentado no 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Área

Temática: Políticas Públicas. **Anais**. Sessão 3: Coordenação Federativa, partidos políticos e gestão local de políticas públicas, de 26 a 29 de julho de 2006.

RIZZINI, Irene. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Edições Loyola, São Paulo, 2004.

RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P. The state and economic transformation: Toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In: EVANS, P. B; RUESCHEMAYER, D.; SKOCPOL, T. (eds.). **Bringing the State Back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Orgs.). **Estado, Instituições e Democracia: democracia**. Brasília: Ipea, 2010.

SALVADOR, E; TEIXEIRA, S. O. Orçamento e Políticas Sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, Maranhão, v. 18, n. 1, 2014.

\_\_\_\_\_. Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços. In: VAZ, Flávio Tonelli (Org.). **Orçamento e Políticas Públicas: condicionantes e externalidades**. Brasília (DF): ANFIP, p. 199-222, 2011.

\_\_\_\_\_; TEIXEIRA, Sandra. Implicações da Crise no Financiamento e no Controle Democrático das Políticas Sociais. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL (ENPESS), 2012, Juiz de Fora. **Serviço Social, acumulação capitalista e Lutas Sociais: o desenvolvimento em Questão**. Brasília (DF): ABEPSS, v. 1. p. 25-35, 2012.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. São Paulo: Nova Cultura, 1992.

SANTANA, E. P; SILVA, J. A. S; SILVA, V. S. Histórico Da Política De Assistência Social: uma construção lenta e desafiante, do âmbito das benesses ao campo dos direitos sociais. In: VI Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luiz do Maranhão, Maranhão, **Anais**. 2013.

SANTOS, Edmilson Santos dos; STAREPRAVO, Fernando Augusto. Análise da capacidade fiscal per capita na descentralização do programa segundo tempo/me junto aos municípios. **Revista Movimento**, Porto Alegre, v. 24, n. 4, p. 1097-1110, 2018.

SANTOS, Iris Gomes dos; GONTIJO, José Geraldo Leandro; AMARAL, Ernesto F. L.. A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010). **Opin. Pública** [online], vol.21, n.1, pp.105-131, 2015.

SÁTYRO, N. CUNHA, E. S. M. A entrada da Política de Assistência Social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e o papel do presidente. 35º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu/MG, GT029 - Políticas Públicas. **Anais**, 2011.

\_\_\_\_\_. Política nos Estados Brasileiros e Gastos Sociais: uma análise de série temporal com corte transversal (1987-2002). In: SOUZA, C; DANTAS NETO, P.F. Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros. Rio de Janeiro: **Revan**, pp.57- 90, 2006.

\_\_\_\_\_; CUNHA, E.S.M. The pathy of Brazilian social assistance policy post - 1988: the significance of institutions and ideas. **Brazilian Political Science Review**, v.8, 2014.

\_\_\_\_\_; CUNHA, Eleonora Schettini Martins e CAMPOS, Járvis. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opin. Pública** [online], vol.22, n.2, pp.286-317, 2016.

SCHABBACH, Leticia Maria; RAMOS, Marília Patta. A inserção de municípios gaúchos no Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA) e seus fatores condicionantes. **Revista do Serviço Público**. Brasília, vº 68 (2), p. 439-466. abr/jun 2017.

SCHIMDT, M. G. When parties matter: a review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. **European Journal for Philosophy of Religion**, vol. 30, nº 2, p. 155-83, 1996.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Anália Barbosa da; SILVA, Diego Tabosa da; JUNIOR, Luiz Carlos de Souza. O Serviço Social no Brasil: das origens à renovação ou o “fim” do “início”. In.: IV Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais: Tendências e Desafios. Belo Horizonte, **Anais**. 2016.

SILVA, Jéssica Natália da; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. A história da Assistência Social no Brasil: contextualização e modelos de análise de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas e Segurança Social**, v. 1, n. 2, p. 179-202, 2018.

SIMIONATTO, Ivete; NOGUEIRA, Vera Maria R. Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, ano 22, n. 66, jul. 2001.

SKOCPOL, T. **States and Social Revolutions: a Comparative Analysis of France, Russia and China**. New York: Cambridge University Press, 1979.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOUZA, C. **Capacidade estatal**: notas sobre definição, dimensões e componentes. Brasília: Ipea, 2012.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1998. **Revista Sociologia e Política**, Paraná, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: atributos do aparato burocrático ou condições temporárias para a ação? **Revista Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 105-126, jan./jun. 2017.

SOUZA, Leonildo Pereira de. **Federalismo e política pública**: a racionalidade da ação estatal no financiamento orçamentário da assistência social no Paraná (2002-2011). 2013, 225 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

SOUZA, Sonia Aparecida da Silva de; GONÇALVES, Suélen Felipe. Política de Assistência Social: uma breve análise de seus avanços e retrocessos. In: 6º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais – Capitalismo Contemporâneo na América Latina: políticas sociais universais? UNIOESTE, Campus de Toledo, PR, **Anais**. 2014.

SPOSATI, Aldaíza (coord.). Cidadania ou filantropia: um dilema para o CNAS. **NEPSAS/PUCSP**, nº 01, agosto/94, São Paulo, 1994.

\_\_\_\_\_. *et al.* **A Assistência Social nas políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento da Política de Assistência Social na Era SUAS. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

TELLES, Vera da Silva. No fio da navalha: entre carências e direitos: Notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil. In: BAVA, Silvio Caccia (Org.). **Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades**. São Paulo: Instituto Polis, 1998. p. 9-36.

\_\_\_\_\_. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Ed. 34, 2001.

TILLY, C. **The Formation of National States in Western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de, FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciênc. saúde coletiva** [online], vol.14, n.3, pp.731-741, 2009.

VARGAS, Juliano; FELIPE, Edmilson Silva. Década de 1980: as crises da economia e do Estado brasileiro, suas ambiguidades institucionais e os movimentos de desconfiguração do mundo do trabalho no país. **Revista de Economia**, v. 41, n. 3 (ano 39), p. 127-148, set./dez. 2015

VASQUEZ, Gislayne Cristina Figueiredo; PINTO, José Marcelino Rezende. Partidos e políticas públicas: o atendimento à infância em situação de risco em Ribeirão Preto/SP (1993 A 2000). **Jornal de políticas públicas educacionais**, nº6, julho-dezembro de 2009, pp. 42-51. Publicado pelo Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE) e pela linha de pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/UFPR), da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

VIANA, Iraneide Cristina Araújo. Financiamento da política de Assistência Social no contexto do Sistema Único da Assistência Social: avanços, desafios e contradições. In: V Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís/MA, **Anais**. 23 a 26 de agosto de 2011.

VILAS BOAS, L. **A Focalização e Universalização na Política Social Brasileira: Opostos e Complementares**. CEDE/UFF, Rio de Janeiro, out. 2011.

VOM HAU, M. State capacity and inclusive development: new challenges and directions. Barcelona: Ibei, 2012 *APUD* GOMIDE, Alexandre de Ávila e BOSCHI, Renato Raul (Orgs). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

WERNECK VIANNA, M. L. T. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro: UFRJ, n. 18, p.120-144, jan./jun. 2008.

WILENSKY, HAROLD L. **The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure**. Pp. 173. Berkeley: University of California Press, 1975.

YAZBEK, M. C. Pobreza e exclusão social: expressão da Questão social no Brasil. *In: Revista Temporalis*, Brasília/DF: ABEPSS, Gráfica Odisséia, 2ª. ed. Ano 2, n.3 (jan./Jul. 2001).

\_\_\_\_\_. **Classes Subalternas e Assistência Social**. 4º ed. Cortez editora, São Paulo, 2002.

\_\_\_\_\_; SILVA, Maria Ozanira; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 3. ed. - São Paulo: Cortez, 2007.

ZUCCOLOTTO, Robson; RIBEIRO, Clarice P. de P.; ABRANTES, Luiz A. O comportamento das finanças públicas municipais nas capitais dos estados brasileiros. **Rev. Reflexão Contábil**, Maringá, v. 28, n. 1, p. 54-69, 2009.

## APÊNDICE

### APÊNDICE A – Lista inicial de variáveis independentes e respectivos indicadores (continua)

Variável	Indicador	Fonte
Região	Variável de controle	IBGE/Munic
Estado	Variável de controle	IBGE/Munic
IDHM	Desenvolvimento Humano	Atlas Brasil
Índice Firjan	Desenvolvimento econômico	Firjan
Índice Theil – 2000 e 2010	Desigualdade social	Atlas Brasil
Índice de Gini – 2000 e 2010	Desigualdade social	Atlas Brasil
Razão 10% mais ricos/40% mais pobres – 2000 e 2010	Desigualdade social	Atlas Brasil
Razão 20% mais pobres/40% mais pobres – 2000 e 2010	Desigualdade social	Atlas Brasil
Probabilidade de sobrevivência até 40 anos – 2000 e 2010	Vulnerabilidade social	Atlas Brasil
Número de crianças que não deverão sobreviver ao primeiro ano de vida em cada 1000 crianças nascidas vivas – 2000 e 2010	Vulnerabilidade social	Atlas Brasil
Probabilidade de sobrevivência até 60 anos – 2000 e 2010	Vulnerabilidade social	Atlas Brasil
Expectativa de anos de estudo aos 18 anos de idade – 2000 e 2010	Vulnerabilidade social	Atlas Brasil
Proporção de extremamente pobres – 2000 e 2010	Vulnerabilidade social	Atlas Brasil
Proporção de vulneráveis à pobreza – 2000 e 2010	Vulnerabilidade social	Atlas Brasil
Índice de Vulnerabilidade Social – 2000 e 2010	Vulnerabilidade social	Atlas Brasil
Receita Tributária per capita	Capacidade fiscal	STN/Finbra
Percentual da Receita Tributária sobre a Receita Total	Capacidade fiscal	STN/Finbra
Partidos Políticos – 2004, 2008 e 2012	Política	TSE
Existência de lei orgânica de Assistência Social	Institucionalização da Assistência Local	IBGE/Munic
Existência de outro instrumento legal que rege a Assistência Social	Institucionalização da Assistência Local	IBGE/Munic
Lei Orgânica do município trata da Assistência Social	Institucionalização da Assistência Local	IBGE/Munic

**APÊNDICE A – Lista de variáveis independentes e respectivos indicadores (continuação)**

<b>Variável</b>	<b>Indicador</b>	<b>Fonte</b>
Existência de avaliação do plano	Institucionalização da Assistência Local	IBGE/Munic
Existência de Conselho Municipal	Capacidade Relacional	IBGE/Munic
Característica do Conselho Municipal (deliberativo, normativo, consultivo, fiscalizatório)	Capacidade Relacional	IBGE/Munic
Caráter do Conselho Municipal (paritário, maioria)	Capacidade Relacional	IBGE/Munic
Existência de canal de denúncias	Capacidade Relacional	IBGE/Munic
Ano de criação do conselho	Institucionalização da Assistência Local	IBGE/Munic
Há previsão de recursos específicos no orçamento do órgão gestor da política destinados a manutenção e funcionamento do conselho	Institucionalização da Assistência Local	IBGE/Munic
O conselho possui local específico para o funcionamento	Institucionalização da Assistência Local	IBGE/Munic
Conselho delibera sobre as propostas anuais de orçamento do executivo da área de assistência social	Institucionalização da Assistência Local	IBGE/Munic
Existência de FMAS	Institucionalização da Assistência Local	IBGE/Munic
O fundo é uma unidade orçamentária	Institucionalização da Assistência Local	IBGE/Munic
Outros fundos que executam o orçamento da AS	Institucionalização da Assistência Local	IBGE/Munic
Existência de percentual legal definido em Assistência Social	Institucionalização da Assistência Local	IBGE/Munic
Existência de Serviços em Assistência Social	Institucionalização da Assistência Local	IBGE/Munic
Recebimento de cofinanciamento federal	Institucionalização da Assistência Local	IBGE/Munic
Recebimento de cofinanciamento estadual	Institucionalização da Assistência Local	IBGE/Munic
Não recebimento de cofinanciamento	Institucionalização da Assistência Local	IBGE/Munic
Participação da Assistência Social na LDO, PPA, LOA	Institucionalização da Assistência Local	IBGE/Munic

**APÊNDICE A – Lista de variáveis independentes e respectivos indicadores (conclusão)**

<b>Variável</b>	<b>Indicador</b>	<b>Fonte</b>
Existência de lei municipal de regulamentação do SUAS	Institucionalização da Assistência Local	IBGE/Munic
Cadastramento Único para Programas Sociais do governo federal é realizado no município pelo órgão gestor da assistência social	Institucionalização da Assistência Local	IBGE/Munic
Diagnóstico socioterritorial do município voltado para a política de assistência social	Institucionalização da Assistência Local	IBGE/Munic

Fonte: Elaboração Própria

**APÊNDICE B - Testes de adequação das variáveis ao modelo (continua)**

<b>Variável excluída</b>	<b>Teste utilizado</b>
IDHM	Correlação bivariada
Razão 10% mais ricos/40% mais pobres – 2000 e 2010	Correlação bivariada
Razão 20% mais pobres/40% mais pobres – 2000 e 2010	Correlação bivariada
Índice de Vulnerabilidade Social – 2000 e 2010	Correlação bivariada
Índice de Theil	Correlação bivariada
Estado	Cruzamento com a variável dependente - crosstab
Recebimento de cofinanciamento federal	Cruzamento com a variável dependente - crosstab
Recebimento de cofinanciamento estadual	Cruzamento com a variável dependente - crosstab
Não recebimento de cofinanciamento	Cruzamento com a variável dependente - crosstab
Cadastramento Único para Programas Sociais do governo federal é realizado no município pelo órgão gestor da assistência social	Cruzamento com a variável dependente - crosstab
O fundo é uma unidade orçamentária	Cruzamento com a variável dependente - crosstab
Caráter do Conselho Municipal (paritário, maioria)	Cruzamento com a variável dependente - crosstab
Ano de criação do conselho	Cruzamento com a variável dependente - crosstab
Há previsão de recursos específicos no orçamento do órgão gestor da política destinados a manutenção e funcionamento do conselho	Cruzamento com a variável dependente - crosstab

**APÊNDICE B - Testes de adequação das variáveis ao modelo (conclusão)**

<b>Variável excluída</b>	<b>Teste utilizado</b>
--------------------------	------------------------

O conselho possui local específico para o funcionamento	Cruzamento com a variável dependente - crosstab
Conselho delibera sobre as propostas anuais de orçamento do executivo da área de assistência social	Cruzamento com a variável dependente - crosstab
Existência de lei orgânica de Assistência Social	Cruzamento com a variável dependente - crosstab
Lei Orgânica do município trata da Assistência Social	Cruzamento com a variável dependente - crosstab
Existência de avaliação do plano	Cruzamento com a variável dependente - crosstab
Participação da Assistência Social na LDO, PPA, LOA	Cruzamento com a variável dependente - crosstab
Existência de lei municipal de regulamentação do SUAS	Cruzamento com a variável dependente - crosstab

Fonte: Elaboração própria.

## APÊNDICE C - Variáveis independentes restantes

<b>Variáveis</b>	<b>Indicador</b>
Log_rec_tribut_rec_tot	Capacidade Fiscal
Log_rec_trib_pc	Capacidade Fiscal
Fatores_vulnerabilidade	Vulnerabilidade social
Região Nordeste	Região geográfica
Região Centro-Oeste	Região geográfica
Índice FIRJAN	Desenvolvimento socioeconômico
Índice_Gini	Desigualdade Social
Canal de denúncias_existência	Capacidade Relacional
Deliberativo	Capacidade Relacional
FMAS_ Existência	Característica institucional da assistência social local
CMAS_existência	Característica institucional da assistência social local
PMAS_existência	Característica institucional da assistência social local
Diagnóstico socioterritorial	Característica institucional da assistência social local
Outros fundos que executam o orçamento da AS	Característica institucional da assistência social local

Fonte: Elaboração própria.