

FEDERALISMO E CAPACIDADES ESTATAIS: O PAPEL DO ESTADO-MEMBRO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Celina Souza¹

1 INTRODUÇÃO

De campeão latino-americano nos indicadores de pobreza e desigualdade, o Brasil experimentou melhoria nesses indicadores nas décadas analisadas nesta pesquisa devido a vários fatores políticos, institucionais e macroeconômicos, que permitiram a adoção de uma política ativa voltada principalmente para o combate à pobreza através de várias iniciativas tomadas pelo governo federal. Essas iniciativas compõem hoje o Sistema Brasileiro de Proteção Social que, como definem Cardoso Junior e Jaccoud (2005, p. 194), é o “conjunto de políticas e programas governamentais destinados à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura dos riscos sociais, garantia dos direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza”.²

Embora a ação do governo na assistência social date de 1938, a constituição da política nos moldes atuais conta com quatro grandes marcos institucionais: *i*) a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que instituiu a assistência social como parte da seguridade social, dedicou-lhe uma seção no capítulo Da Ordem Social, descrevendo seus objetivos e diretrizes (arts. 204 e 205) e incluiu a “assistência aos desamparados” como um dos direitos sociais (art. 6º); *ii*) a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), promulgada em 1993, que, além de detalhar objetivos e diretrizes, define as regras para a gestão da política; *iii*) a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); e *iv*) a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-Suas), de 2005, que o regulamentou.³

1. Pesquisadora associada do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades da Universidade Federal da Bahia (CRH/UFBA). Professora visitante do mestrado em ciência política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

2. O Sistema Brasileiro de Proteção Social deu origem aos sistemas nacionais de política pública. Esses sistemas resultam da listagem introduzida pela CF/1988 de políticas consideradas de competência partilhada ou comum entre as três esferas de governo. Um dos sistemas já regulados é o da assistência social.

3. Sobre a trajetória dessa política, ver, entre outros, Ipea (2009).

Esse novo modelo e seu marco regulatório apresentam profundas diferenças do modelo anterior, rompendo com o que Wanderley Guilherme dos Santos (1979, p. 75) rotulou de “cidadania regulada”, ou seja, um “conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal”. Em outras palavras, eram considerados cidadãos apenas os membros da comunidade que se encontravam localizados em uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. Também se distancia das ações governamentais comandadas pela antiga Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1942, as quais não se organizavam pelo princípio do direito, apresentando um caráter descontínuo, fragmentado, pulverizado, bem como frequentemente permeado por interesses clientelistas (Draibe e Riesco, 2009).

Para que o novo marco regulatório constituído após a redemocratização se tornasse efetivo, seria necessária a criação de capacidade burocrática e financeira nas três esferas de governo, dado que o desenho da política incorpora as três instâncias governamentais. Na esfera federal, a expansão institucional do sistema de proteção social gerou a criação, em 2004, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), cuja estrutura e funcionamento o distinguem dos demais ministérios por ter sido criado em moldes relativamente inovadores, ou seja, foi possível centralizar em um só ministério a maioria dos programas de assistência social e o ministério já nasceu com uma unidade de monitoramento e avaliação das políticas. O MDS administra os recursos do Fundo de Combate à Pobreza (FCP), criado em 2000, e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), criado em 1993. Do lado dos estados, a Emenda Constitucional (EC) nº 31/2000 autorizou-os a criar um adicional de até 2% sobre produtos supérfluos na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para comporem os recursos dos respectivos fundos de combate à pobreza. Todos os estados criaram esses fundos.⁴

Essa pesquisa analisa as reformas das duas últimas décadas na política de assistência social dos estados com dois focos principais: *i*) nos recursos financeiros nela alocados; e *ii*) na formação, qualificação e profissionalização da burocracia estadual que implementa essa política. Isso será feito através de um conceito que começa a ganhar fôlego na literatura brasileira – o de capacidade do Estado. A burocracia que formula a política de assistência social a partir das decisões dos governantes eleitos entra nessa chave analítica como uma das dimensões da capacidade do Estado, assim como a existência de recursos tributários para financiá-la. Como a

4. Posteriormente, a EC nº 42/2003 excluiu a necessidade de lei federal para a definição dos produtos supérfluos, bem como dispôs que o adicional do ICMS permaneceria em vigor até 2010. A EC nº 67/2010 prorrogou por tempo indeterminado a cobrança do acréscimo. A EC nº 31/2000 também autorizou aos municípios aumento de 0,5% na alíquota do Imposto Sobre Serviços (ISS).

divisão de tarefas entre níveis de governo sobre políticas públicas desenhada na CF/1988 e na subsequente legislação infraconstitucional consubstanciou um modelo de políticas públicas onde cabe ao Executivo federal a formulação, o controle e o acompanhamento das políticas, aos estados apoio técnico e a capacitação dos servidores municipais e aos municípios sua implementação, a burocracia ligada à política de assistência social e os recursos financeiros alocados à política serão investigados em uma de suas instâncias – a estadual.

É grande o desconhecimento sobre o papel dos estados nas políticas sociais, especialmente se comparado às demais esferas de governo.⁵ Isso é particularmente intrigante no que diz respeito à burocracia constituída a partir da CF/1988, que introduziu a exigência de concurso público para todos os órgãos da administração direta e indireta do setor público, e com a criação de vários fundos de financiamento das políticas sociais. Diante disso, essa pesquisa contribui para o início desse debate, buscando resposta para o seguinte problema: a consolidação da democracia, o fim da inflação e a normalidade política criaram as condições favoráveis para que os partidos políticos que governaram o Brasil e os estados promovessem políticas voltadas para os mais pobres. A despeito do crescimento do número de beneficiários dessas políticas e do investimento público das três esferas de governo, sabe-se pouco sobre quem implementa a política de assistência social nos estados, como a política é implementada, assim como os recursos estaduais nela investidos.

O desconhecimento dessas duas dimensões da capacidade do Estado no âmbito estadual (capacidade burocrática e financeira) é paradoxal frente às profundas mudanças que ocorreram na política de assistência social nos anos analisados neste capítulo. O paradoxo é que, como se verá adiante, a implantação de uma política como a da assistência social e a criação dos fundos estaduais de combate à pobreza não contribuíram para a formação de uma burocracia profissionalizada na esfera estadual de governo nem significativo crescimento dos recursos financeiros estaduais alocados à política, em contraste com o que ocorreu nas esferas federal e local. Essa constatação remete ao tema do federalismo. Se a associação entre política social e federalismo não é nova,⁶ uma das contribuições deste trabalho é o foco exclusivo nos estados, uma vez que seu papel nas políticas sociais é distinto do das demais esferas. Assim, diferentemente de trabalhos que tratam as políticas sociais na sua dimensão subnacional, isto é, que equivocadamente assemelham o papel dos estados aos dos municípios (Soares e Cunha, 2015; Franzese e Abrucio, 2013), uma das contribuições desta pesquisa é mostrar suas dessemelhanças.

5. Honrosas exceções são Pereira (2016), que analisou o papel dos estados no Programa Bolsa Família (PBF), e Silva (2015), que analisou a capacidade dos estados na assistência social a partir de aspectos financeiro, administrativo e político. Sobre as burocracias estaduais em geral, até onde temos conhecimento, inexistem estudos, apenas um levantamento das administrações públicas baseado na percepção dos entrevistados e que integrou o Projeto de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE). Lopes (2008) também analisou o preenchimento dos cargos em comissão no estado do Rio de Janeiro, comparando-o com a Índia.

6. Para o caso brasileiro ver, por exemplo, Hochman e Faria (2013), Arretche (1999) e Souza (2016).

Com base nesse paradoxo, a pesquisa busca respostas para as questões a seguir.

- 1) Quais os recursos financeiros mobilizados pelos estados para a implementação da política de assistência social?
- 2) Quem é e o que faz a burocracia que implementa a política de assistência social nos estados?
- 3) Quais as principais restrições que atuam na operacionalização dessas políticas e no desempenho da burocracia?

A resposta a essas questões subsidia a quarta questão da pesquisa, mais substantiva e menos descritiva do que as três primeiras, conforme a seguir.

- 4) Por que as burocracias estaduais e os recursos dos estados para a assistência social têm papel coadjuvante na política, apesar de sua incorporação nas normas que a regulam e no seu desenho?

As três primeiras perguntas apontam para a opção, na fase inicial da pesquisa, pela *descrição densa*, ou seja, descrever para entender quem são os burocratas da assistência social, com que recursos conta a política e quais as restrições à sua atuação. Essa opção deve-se ao fato de que, na ausência de teorias ou hipóteses que possam explicar o que é a burocracia estadual brasileira hoje, o primeiro passo para futuros avanços é o conhecimento dos detalhes. Com a *descrição densa* da burocracia da assistência social estadual pode-se abrir caminho para algumas generalizações e hipóteses mais refinadas.

A pesquisa parte de duas hipóteses que relacionam o papel da burocracia às características do federalismo brasileiro. A primeira é que, no federalismo brasileiro, a liderança federal na formulação e no controle das políticas não elimina a iniciativa dos estados. No entanto, os estados contam com reduzidos recursos financeiros e burocráticos (capacidade do Estado) *vis-à-vis* o governo federal, o que torna a política de assistência social nessa esfera errática e sujeita aos ciclos eleitorais. A segunda é que a política de assistência social assumiu relevância na esfera federal, inclusive na montagem de uma burocracia profissionalizada no MDS, mas não na estadual, até porque os créditos eleitorais da política vão para o governo federal e/ou municipal, que a executa. Essas duas hipóteses subsidiam o argumento desta pesquisa: na política de assistência social os estados passaram a ser coadjuvantes dos municípios, constituindo fundos cujos recursos são a eles repassados, mas atuando mais na tentativa de auxiliar as burocracias locais do que em formulações próprias e adaptáveis às suas circunstâncias. Os burocratas estaduais atuam, então, dentro desse quadro de restrições.

A pesquisa investiga a capacidade do estado-membro na política de assistência social focalizando treze governos estaduais em sua dimensão de capacidade

financeira e três na dimensão de capacidade burocrática. Os treze estados foram selecionados por serem representativos das diversas regiões do país. Três estados foram selecionados como estudos-piloto de capacidade burocrática: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia. A opção por três estudos-piloto, neste estágio da pesquisa, deve-se ao quase completo desconhecimento sobre o que faz o estado-membro na política de assistência social⁷ e, principalmente, quem é a burocracia estadual que nela atua. A escolha desses três estados deve-se tão somente à possibilidade de investigar duas questões de natureza política e relacionadas às hipóteses citadas anteriormente. A primeira é entender se a rotatividade ou a continuidade partidária fazem ou não diferença na política de assistência social. A rotatividade diz respeito ao caso da Bahia, que, no período desta pesquisa, foi governada, primeiro, pelo Democratas (DEM) e, depois, pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Em Minas Gerais ocorreu o oposto: o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) governou nos dois períodos de governo. Já o Rio de Janeiro, também caso de rotatividade partidária, mas, diferentemente da Bahia, foi governado por vários partidos no período da análise – Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), PT e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). A segunda questão é entender se os partidos fazem diferença na política de assistência social. Dados coletados para outro trabalho (Souza, 2017) expõem o crescimento da despesa e da burocracia federal na política de assistência social entre os governos do PSDB e do PT, mostrando, portanto, que os partidos têm diferentes preferências em relação às políticas sociais, o que se reflete na composição do corpo burocrático e no financiamento da política.⁸ Desconhece-se, no entanto, o que ocorre nos estados.⁹

Entretanto, nem todos os programas da assistência social são aqui analisados, apenas os de Assistência ao Idoso, Assistência ao Portador de Deficiência Física, Assistência à Criança e ao Adolescente e Assistência Comunitária. Foram excluídos desta pesquisa: PBF, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Aposentadoria Rural, Brasil sem Miséria (BSM) e Segurança Alimentar. Duas são as razões dessas exclusões. A primeira é que esses programas têm pouca ou nenhuma participação dos estados. A segunda é que existe uma abundância de estudos, tanto na ciência política como na área de avaliação de políticas públicas, que focalizam o PBF, assim como os impactos do BPC e da aposentaria rural na redução da pobreza e no desenvolvimento socioeconômico dos municípios.

7. Já o papel dos municípios nessa política vem sendo objeto de várias pesquisas.

8. Isso ocorre também nos Estados Unidos, onde pesquisa realizada por Heibredner (2012) mostrou que os estados governados pelos democratas investem mais em políticas de assistência social e de saúde que os republicanos.

9. Sátyro (2006) criou vários modelos para analisar os gastos sociais dos estados entre 1987 e 2002 e no qual o partido do governador era uma das variáveis selecionadas. Essa variável não mostrou significância estatística. No entanto, a agregação de dados, importante para a pesquisa comparada, pode obscurecer detalhes, também importantes, que poderão ser desvendados nesses três estudos-piloto.

Os dados apresentados cobrem o período 2002-2012, por se tratar do início da construção do sistema e por representar os anos dourados do último *boom* de crescimento econômico do Brasil, permitindo a expansão da arrecadação tributária dos três níveis de governo e o crescimento da burocracia. A premissa é que esse crescimento permitiria, nos estados, a expansão dos gastos com assistência social e a criação de uma burocracia para administrá-la.

Os dados e as dimensões aqui citados serão utilizados como *proxy* da capacidade das burocracias estaduais de implementar os programas de assistência social. Assim, em lugar de analisar se a política de assistência social é bem-sucedida ou não, ou seus resultados, a pesquisa concentrará em um nível meso de análise, ou seja, as condições (financeiras e burocráticas) que afetam a capacidade dos estados de implementar a política.

Este capítulo está organizado da seguinte forma. Seguida desta introdução, a seção 2 trata dos aportes teóricos e empíricos sobre os temas da pesquisa. A seção 3 explica o desenho da política de assistência social nos estados. A seção 4 apresenta dados qualitativos e quantitativos sobre os recursos financeiros e a seção 5 trata da burocracia da política de assistência social nos estados. A seção 6 apresenta algumas considerações finais.

2 ABORDAGENS TEÓRICAS E EMPÍRICAS

A pesquisa faz uso de duas principais molduras teóricas/conceituais – capacidade do Estado e burocracia.

Com diferentes abordagens e rótulos, o conceito de capacidade do Estado foi objeto de tratamento teórico e empírico por autores como Michael Mann (1986), Charles Tilly (1981), Theda Skocpol (1979), Theda Skocpol e Kenneth Finegold (1982), P. Evans, D. Rueschemeyer e T. Skocpol (1985), Chubb e Peterson (1989), Barbara Geddes (1994) e, mais recentemente, e com foco específico no papel das burocracias nos países em desenvolvimento, Merilee Grindle (1997; 2007), para citar apenas alguns. De forma simplificada, o conceito pode ser definido como a capacidade do Estado de penetrar na sociedade e implementar *logisticamente* decisões políticas, tal como definido por Mann (1986), que utiliza a expressão “poder infraestrutural do Estado”, e testado na análise da política de saúde no Brasil por Alves (2015). Logística significa, para Mann (1986, p. 117), a existência de técnicas que permitem ao Estado penetrar na sociedade e exercer seu poder. Do ponto de vista empírico, o conceito de capacidade do Estado foi aplicado por, entre outros, Skocpol e Finegold (1982), através da análise de duas políticas – industrial e agrícola – que integravam o *New Deal*, uma considerada bem-sucedida e a outra não. A resposta para o sucesso e o fracasso da intervenção do governo nessas duas atividades econômicas foi, segundo Skocpol e Finegold (1982), a organização administrativa do governo. Isso porque, de acordo com esses autores, decisões tomadas pelos governantes nem sempre podem ser cumpridas e

nem sempre os governos têm, ou podem mobilizar rapidamente, conhecimento, instituições e organizações capazes de implementar as políticas por eles formuladas.

A capacidade do Estado pode ser analisada a partir da existência ou não de algumas dimensões: financeiras, infraestruturais, informacionais, desenho das políticas e suas regras, tamanho e qualidade da burocracia, maioria legislativa para aprovar políticas, conciliação da política pública com os interesses privados, políticas prévias, informações sobre políticas semelhantes (*policy learning*) e alcance territorial (Souza, 2010). Outros trabalhos incorporam indicadores mais qualitativos como autonomia política, legitimidade e coerência interna. Geddes (1994, p. 19) lista os seguintes indicadores: recursos financeiros, inclusive externos, instrumentos e instituições de financiamento de políticas, tais como bancos de desenvolvimento, consensos entre líderes sobre políticas e qualidade da burocracia. Mais recentemente, alguns trabalhos começam a explorar as interações entre Estado e atores não estatais, como os movimentos sociais, como uma das dimensões de capacidade estatal (Gomide e Pires, 2014; Lavalle *et al.*, 2017).

Capacidade do Estado incorpora, portanto, fatores políticos, institucionais, administrativos e técnicos. Alguns desses fatores são citados e alguns analisados na literatura sobre capacidade do Estado referida anteriormente e outros foram aqui adicionadas para atender a algumas especificidades do país. Além disso, algumas dimensões são aplicáveis à capacidade de formulação e aprovação de políticas (informacionais, desenho das políticas e suas regras, maioria legislativa, conciliação da política pública com os interesses privados, políticas prévias, informações sobre políticas semelhantes) e outras de implementação (financeiras, infraestruturais e alcance territorial). A capacidade burocrática é necessária tanto na fase de formulação, ou seja, na de desenhar políticas decididas pelos que governam, como na de implementação. A capacidade financeira e burocrática do Estado, objeto desta pesquisa, é recorrente em toda a literatura internacional sobre o tema e assume-se que essas duas dimensões dão importantes pistas sobre as possibilidades de implementação e os rumos de uma política.

Já o referencial teórico sobre burocracia é vasto e não cabe aqui resenhá-lo. Na verdade, teorias sobre burocracia derivam de várias disciplinas, em especial da sociologia, da administração pública, da economia e da ciência política. No terreno da ciência política, os trabalhos mais recentes são influenciados pela economia política, onde foram produzidos vários estudos sobre a política da burocracia, e pela teoria da escolha racional.¹⁰ O institucionalismo histórico também tem guiado algumas pesquisas sobre o tema da burocracia a maioria para explicar mudanças institucionais.¹¹ Parte dos trabalhos mais recentes,

10. Moe (1989; 1995) faz uma severa crítica aos cientistas políticos por ainda não terem formulado uma genuína teoria política da burocracia pública baseada nos fundamentos da ciência política, apoiando-se excessivamente em teorias baseadas nos fundamentos da microeconomia. Moe (1995) propõe os fundamentos dessa teoria tomando como ponto de partida a "nova economia das organizações", mas a principal diferença em relação às formulações da escolha racional é a inserção dos grupos de interesse como ator político relevante, junto com políticos e burocratas.

11. Falleti (2009) analisou, dentro desse referencial teórico, a influência do movimento sanitário infiltrado na burocracia federal na construção da política de saúde no Brasil.

produzidos principalmente para analisar a realidade norte-americana, busca respostas para as preocupações de Weber sobre os problemas que decorrem de uma forma de organização que pode agir autonomamente e sem controle dos que foram eleitos para governar – os políticos – constituindo a teoria da delegação e a teoria do agente-principal.

A aplicabilidade das teorias acima ao caso brasileiro, contudo, sofre limitações. Como aponta Figueiredo (2010, p. 209), “muitas vezes generalizações são feitas, com base em informações não sistemáticas, sobre a natureza da burocracia brasileira e das burocracias de outras democracias recentes, que são vistas como organizações patrimoniais, bem distantes do tipo racional-legal weberiano”. Huber e Shipan (2004), por exemplo, partem do suposto que as burocracias na América Latina carecem de características mínimas que permitam aplicar no seu estudo o modelo utilizado no estudo da burocracia nos países europeus e nos Estados Unidos. Os rótulos em geral conferidos ao papel da burocracia nas democracias recentes e na América Latina desconsideram que a burocracia varia de país para país, como mostra o estudo seminal de Silberman (1993), que analisou as diferentes formas e papéis que as burocracias weberianas assumiram na França, no Japão, nos Estados Unidos e no Reino Unido. Desconsideram, também, as profundas mudanças ocorridas na burocracia federal brasileira após a CF/1988 e o acelerado crescimento dos concursos públicos competitivos para o Executivo federal a partir de 2003 (Souza, 2017), o que tornou a burocracia federal profissionalizada e qualificada em apenas duas décadas (Souza, 2015). Assim, interpretações sobre o caráter exclusivamente patrimonial da burocracia nas jovens democracias exigem, no mínimo, teste empírico mais cuidadoso. No mesmo veio, o importante trabalho de Edson Nunes (1997) sobre os quatro padrões, ou gramáticas, que estruturam as relações entre Estado e sociedade no Brasil, e onde a burocracia está inserida, escrito nos anos 1980, requer atualização em função das mudanças ocorridas nas últimas décadas. Se a burocracia federal é hoje pouco afeta a rótulos como patrimonialista e clientelista, desconhece-se o que acontece nos estados.

Em síntese, essas teorias têm escassa capacidade explicativa para o entendimento das burocracias da maioria dos países da América Latina e, no caso brasileiro, também para a burocracia que atua nos estados. Em lugar, portanto, de testar hipóteses geradas por essas teorias, esta pesquisa optou por testar, para os casos de Minas Gerais, da Bahia e do Rio de Janeiro, o que autores como Evans (1992; 1995) e Peters (1995) identificam como indicadores do grau de qualidade e profissionalização da burocracia: recrutamento meritocrático; regras para contratar e demitir que substituam nomeações por critérios políticos e demissões sem critérios e preenchimento dos altos cargos da burocracia através de promoção interna; relações com grupos de pressão, partidos, sindicatos, organizações não governamentais (ONGs) e controle da burocracia, ou seja, sua *accountability* e sua relação com

os políticos eleitos. Além desses, foi inserido outro indicador: existência ou não de gestores governamentais nos programas. A carreira de gestor existe hoje não só no governo federal como na maioria dos estados. Diferentemente da esfera federal, na qual dados sobre os servidores ativos estão disponíveis *on-line*, isso não acontece com todos os estados. Por essa razão, a opção foi construir um questionário (apêndice A), parcialmente baseado no elaborado por Evans e Rauch (1999; 2000), que o aplicou em uma amostra de países em desenvolvimento.¹²

Esperava-se que com o retorno da democracia, com as mudanças promovidas pela CF/1988 em relação aos servidores públicos, com a rotatividade partidária no governo federal e nos estados e com a expansão das políticas sociais, que o tema da burocracia assumisse relevância na ciência política. No entanto, e como chamam atenção D'Araújo (2009), Figueiredo (2010) e Souza (2015), a agenda de pesquisa sobre a burocracia na ciência política continua cheia de lacunas. É claro que existem exceções. D'Araújo (2009) fez um levantamento sobre os ocupantes dos quadros de confiança nos dois governos de Lula. Gaetani e Heredia (2002) analisaram as mudanças ocorridas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Loureiro e Abrucio (1997) analisaram as nomeações para cargos de confiança no Ministério da Fazenda (MF) durante o primeiro mandato de FHC. Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010) organizaram uma coletânea sobre vários aspectos da burocracia brasileira. Cavalcante e Lotta (2015) organizaram uma coletânea sobre a burocracia de médio escalão do governo federal brasileiro. Souza (2015) comparou a burocracia federal do Brasil e da Argentina, baseando-se no conceito de capacidade estatal. No entanto, a produção aqui citada focaliza exclusivamente a esfera federal.

3 O DESENHO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS ESTADOS

O modelo de gestão dos programas de assistência social é baseado no modelo da saúde, não só por ter incorporado a mesma diretriz da participação e da descentralização, como pela existência de fundos próprios de financiamento. No entanto, e diferentemente da saúde, na assistência social não existe vinculação de receita orçamentária dos três níveis de governo, a despeito da demanda da *policy community* da assistência social. A operacionalização da política é fortemente concentrada na esfera federal e na municipal, a despeito do que determina o art. 11 da Loas (Brasil, 1993), ou seja, que “as ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios”. A pouca participação dos estados na

12. Esse mesmo questionário foi aplicado à investigação da burocracia federal da Argentina, também com o objetivo de suprir a inexistência de dados *on-line*, ver Souza (2015).

execução e coordenação dos programas e na assistência aos municípios é reconhecida como uma fragilidade na operacionalização da política, e a divisão de tarefas entre estados e municípios é considerada pouco clara (Paes-Souza *et al.*, 2005; Mesquita *et al.*, 2012). Ademais, e diferentemente da União, o próprio MDS reconhece que os estados carecem de recursos financeiros para exercer seu papel (Paes-Souza *et al.*, 2005). Poucos são os estudos sobre o papel do estado na política de assistência social. Quando existem, há um consenso de que “a adoção de um sistema nacional como estratégia de descentralização da assistência social parece ter posto a reboque a importância do governo estadual” (Silva, 2015). No entanto, isso não significa a ausência do estado-membro nessa política. Como decorrência da EC nº 31/2000, que criou o Fundo de Combate à Pobreza, os estados e também os municípios criaram seus próprios fundos, o que, presume-se, teria gerado também uma burocracia para administrar esses recursos e implementar programas estaduais.

Pelo exposto, pode-se afirmar que, no caso das políticas sociais em geral e da de assistência social em particular, os estados estão se constituindo no elo perdido da cadeia federativa, embora participem do seu financiamento. Isso porque todos os estados criaram fundos de combate à pobreza, montaram ou reestruturaram secretarias de desenvolvimento e/ou assistência social, constituíram conselhos estaduais, realizaram conferências e contam com burocracias que atuam nos segmentos que compõem a assistência social a cargo dos estados. O fato de o estado-membro ter pouca participação nos programas que compõem o sistema da assistência social não significa a inexistência de uma burocracia que opera na política nem a ausência de recursos financeiros. As hipóteses aqui testadas partem dessa premissa.

4 RECURSOS FINANCEIROS DOS ESTADOS PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL¹³

A análise da evolução do gasto realizado pelas três esferas no período 2002-2009 mostra que a União é a principal financiadora da política de assistência social e que ocorreu expressivo crescimento dos seus gastos na área desde 2003. Tomando como referência o ano de 2009, a União respondeu por 78% do gasto público em assistência social, enquanto os municípios e os estados responderam por 14% e 8%, respectivamente. O gasto da União também apresentou um expressivo crescimento real no período: 227,9% entre 2002 e 2009.

No entanto, a elevada participação da União no gasto da assistência social e o acelerado crescimento de seus aportes na área refletem basicamente o comportamento dos gastos com benefícios monetários. Estes, que em 2002 já

13. Os dados desta seção foram coletados e organizados por Flavio Fontanelli, a quem agradeço.

representavam 86% do gasto total da União na assistência, alcançaram 93% da despesa em 2010. Assim, é essencialmente o comportamento do gasto com o PBF e o BPC que explica tanto a elevada participação da União como o expressivo crescimento real dos seus gastos na assistência social no período considerado no estudo de Mesquita *et al.* (2012). Excluídos os benefícios monetários do BPC e do PBF, os municípios, e não a União ou os estados, são a principal esfera financiadora do Sistema Único de Assistência Social, mas, segundo Mesquita *et al.* (2012), existe um padrão heterogêneo no que se refere à aplicação de recursos próprios por parte dos municípios quando se considera o porte e a região destes.

Na esfera estadual, a regulamentação do Fundo de Combate à Pobreza, pela Lei Complementar nº 11/2001, ampliou a possibilidade de captação de recursos, ao prever que constituem recursos do fundo “outras receitas ou dotações orçamentárias que lhe vierem a ser destinadas” (Brasil, 2001). Dessa forma, estados, Distrito Federal e municípios possuem grande autonomia para legislar sobre as receitas que compõem os respectivos fundos, podendo transformar os seus fundos de combate à pobreza em grandes fontes de recursos. O fundo do Rio de Janeiro é exemplo de um grande fundo – o maior deles. Possui como fonte de recursos, 1% de ICMS sobre todos os chamados produtos supérfluos e 5% dos setores de energia e comunicação (Mesquita *et al.*, 2012). Minas Gerais também incluiu nos recursos do fundo a taxa de hidrelétricas.

Esta seção desagrega as despesas de treze estados selecionados e representativos das cinco regiões brasileiras em políticas de assistência social no período 2002-2012. Para a análise dos recursos financeiros, a base principal foi o banco de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para as despesas dos estados com programas de assistência social. No entanto, e tal como ocorre com outra fonte de dados utilizada mais adiante – a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, esses dados têm problemas que decorrem principalmente da falta de checagem dos organismos responsáveis pela sua divulgação, assim como do despreparo dos técnicos estaduais que preenchem as planilhas. Os dados tanto da STN e como da ESTADIC sofrem limitações, sendo a principal em relação ao seu preenchimento pelos gestores estaduais, que muitas vezes não seguem os detalhes dos manuais e/ou não têm clareza sobre o preenchimento dos dados. A classificação nessas funções e subfunções é resultado de opções das áreas técnicas e orçamentárias estaduais (Mesquita *et al.*, 2012; Cordeiro, 2009). Isso ocorre em todas as subfunções orçamentárias, inclusive nas da assistência social.

TABELA 1

Despesas com assistência social como proporção da despesa total – Unidades da Federação (UFs) selecionadas (2002-2012)

(Em %)

UF	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Amazonas	0,825	0,873	0,668	1,177	0,877	1,169	1,394	1,479	1,178	1,067	1,057
Pará	1,048	1,159	1,241	1,419	1,201	1,232	1,072	2,805	1,106	4,339	2,059
Bahia	0,997	0,837	0,565	0,587	0,619	0,815	0,748	0,895	1,113	1,142	1,375
Pernambuco	0,995	0,545	0,412	0,296	0,209	0,091	0,187	0,176	0,187	0,265	0,193
Ceará	1,742	1,651	1,888	1,609	1,393	1,390	1,379	1,147	1,079	1,152	1,110
Goiás	4,818	6,061	0,568	0,666	0,470	0,436	0,886	0,990	1,067	0,987	1,084
Minas Gerais	0,233	0,230	0,201	0,218	0,240	0,295	0,391	0,395	0,387	0,369	0,297
São Paulo	0,721	0,655	0,503	0,800	0,849	0,765	0,350	0,346	0,403	0,504	0,440
Rio de Janeiro	0,538	0,412	0,490	0,387	0,383	0,435	0,465	0,485	0,429	0,469	0,832
Paraná	0,681	0,486	0,371	0,783	0,846	0,893	0,999	1,214	0,859	0,750	0,733
Rio Grande do Sul	0,904	0,805	0,816	0,732	0,735	0,634	0,647	0,593	0,531	0,570	0,472
Distrito Federal	1,297	4,036	3,654	3,718	3,464	3,141	3,036	3,133	3,414	3,059	2,373
Média total estados	1,008	1,021	0,738	0,843	0,848	0,780	0,710	0,803	0,777	0,845	0,765

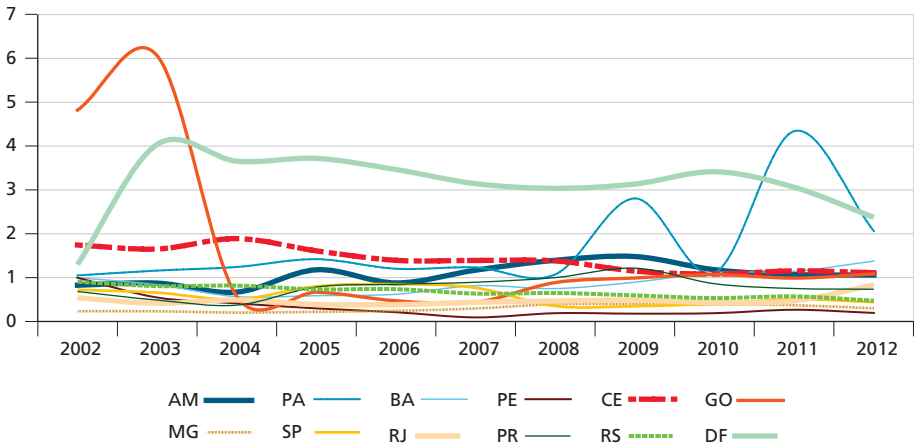
Fonte: STN. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/series-historicas>>.

Obs: Foram utilizadas todas as UFs para o cálculo da média.

Como mostra a tabela 1, apenas Goiás e Distrito Federal ultrapassaram, de longe, a média nacional. No caso de Goiás, no entanto, isso só ocorreu nos primeiros dois anos da série. No Distrito Federal, houve declínio entre o segundo e o último ano da série. Isso significa que os estados, no seu conjunto, não priorizam a assistência social no seu portfólio de políticas sociais *vis-à-vis* as demais despesas. Isso fica demonstrado a partir da evolução dos percentuais da despesa em assistência social dos estados *vis-à-vis* a despesa total.

A apresentação gráfica dos dados mostra pouca variação nas despesas na grande maioria dos estados, com exceção de Goiás e do Distrito Federal, assim como um comportamento oscilante das despesas no Pará.

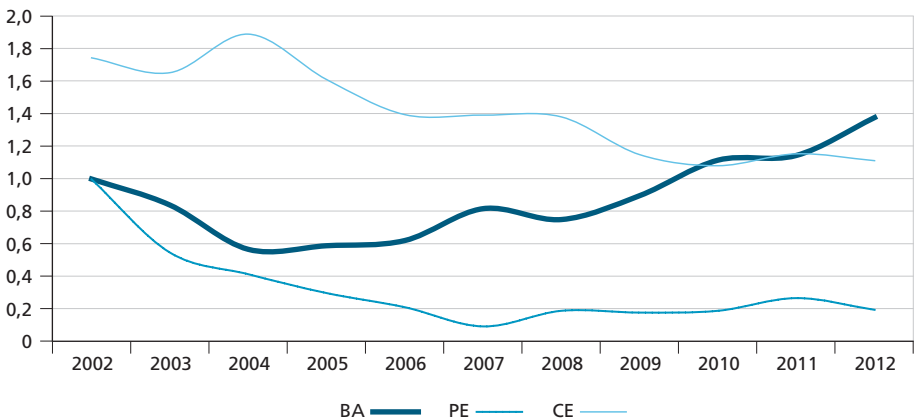
GRÁFICO 1
Despesas com assistência social como proporção da despesa total – Brasil (2002-2012)
 (Em %)



Elaboração da autora.

Na região Nordeste, região que conta com maior número de habitantes em situação de risco social, a Bahia foi o estado cujos recursos mais cresceram após a eleição do PT, em 2006, para o governo do estado, mantendo esse crescimento estável ao longo da série.

GRÁFICO 2
Despesas com assistência social como proporção da despesa total – Bahia, Pernambuco e Ceará (2002-2012)
 (Em %)



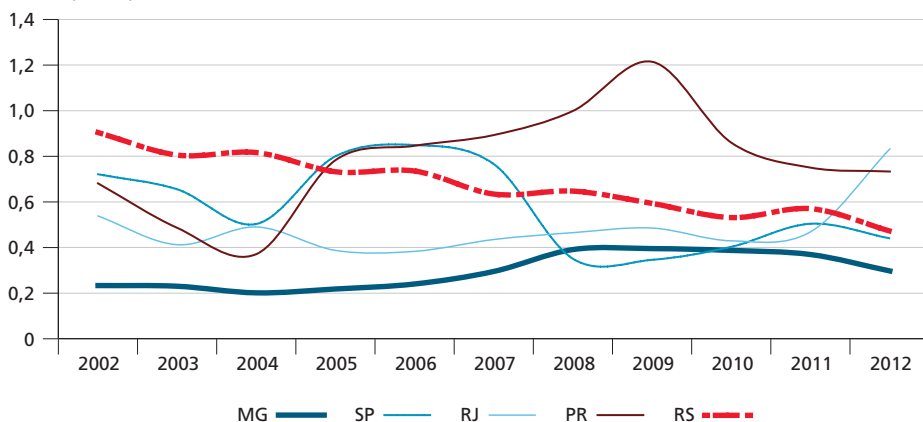
Elaboração da autora.

Os recursos despendidos pelos estados do Nordeste como proporção da despesa total, contudo, são bem menores que os despendidos pelos estados do Sul e do Sudeste, como mostra o gráfico 3. A exceção é o estado de Minas Gerais, que nos anos pesquisados despendeu proporcionalmente menos recursos que os três estados do Nordeste.

GRÁFICO 3

Despesas com assistência social como proporção da despesa total – Sul e Sudeste (2002-2012)

(Em %)



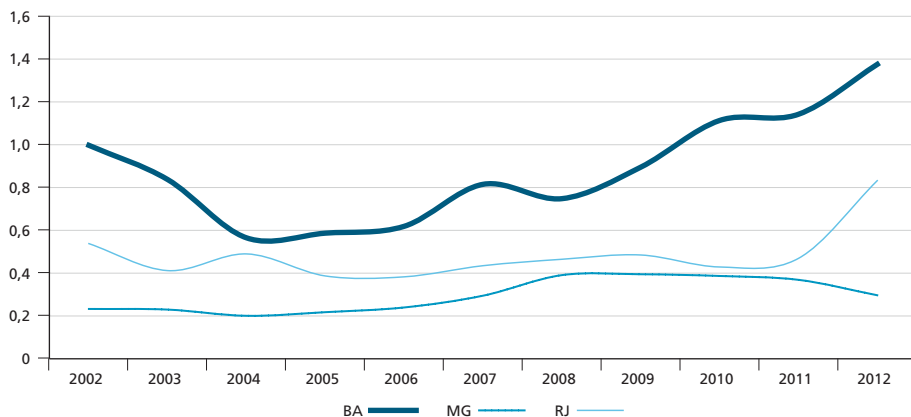
Elaboração da autora.

O gráfico 4 sintetiza os dados dos estados da Bahia, de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, e mostra que, quando os dados são desagregados mais detalhadamente e em séries temporais mais longas, os partidos têm diferentes agendas programáticas, mesmo que os recursos de livre alocação pelos estados estejam reduzidos em função das vinculações de suas receitas a inúmeras políticas federalizadas e ao pagamento de suas dívidas junto à União. Na Bahia, os recursos para a assistência social cresceram após a vitória do PT para o governo do estado. Em Minas Gerais houve pouca mudança ao longo do período, sendo o estado que menos despende em assistência social *vis-à-vis* os dois outros estados do estudo-piloto. O Rio de Janeiro, por sua vez, apresentou estabilidade ao longo do período, passando a crescer em 2011 e 2012 após a entrada do PMDB no governo do estado. Diante disso, e tal como ocorre com as despesas do governo federal, os partidos contam na alocação de recursos à política de assistência social.¹⁴ No entanto, e como mostrado anteriormente, os recursos que os estados destinam à assistência social representam, em média, 0,7% da despesa estadual total (tabela 1).

14. O mesmo não se pode dizer das políticas de saúde e de educação fundamental, dado que essas políticas contam com vinculações obrigatórias de recursos dos estados e municípios.

GRÁFICO 4

Despesas com assistência social como proporção da despesa total – Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro (2002-2012)
(Em %)



Elaboração da autora.

As tabelas 2, 3, 4, 5 e 6 apresentam as despesas da Bahia, de Minas Gerais e do Rio de Janeiro por subfunção da assistência social, a partir de 2004, quando a STN passou a desagregar essas despesas por subgrupos.

TABELA 2

Despesas com assistência ao idoso como proporção da despesa total com assistência social – Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro (2004-2012)
(Em %)

Estado	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bahia	2,287	0,617	2,674	0,559	0,000	0,000	0,000	0,000	1,458
Minas Gerais	0,854	0,781	0,801	0,832	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Rio de Janeiro	0,000	0,000	0,000	1,065	0,412	1,784	2,241	3,531	1,534
Média nacional	0,427	0,246	0,426	1,547	0,279	0,247	0,298	0,363	0,377

Fonte: STN. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/series-historicas>>.

TABELA 3

Despesas com assistência ao portador de deficiência como proporção da despesa total com assistência social – Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro (2004-2012)
(Em %)

Estado	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bahia	0,000	1,048	1,335	0,909	0,692	0,498	0,501	0,586	0,000
Minas Gerais	6,766	6,241	7,203	5,242	1,432	2,060	1,820	1,036	1,051
Rio de Janeiro	0,000	0,000	0,000	0,894	0,158	0,000	0,000	0,000	0,000
Média nacional	0,412	0,606	0,647	0,673	0,586	0,860	0,573	0,904	0,697

Fonte: STN. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/series-historicas>>.

TABELA 4

Despesas com assistência à criança e ao adolescente como proporção da despesa total com assistência social – Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro (2004-2012)
(Em %)

Estado	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bahia	59,719	58,801	58,739	39,067	32,716	33,266	22,865	17,657	17,577
Minas Gerais	14,055	17,444	13,239	24,204	28,815	23,259	28,328	24,942	22,450
Rio de Janeiro	37,905	29,956	23,658	14,656	14,859	13,256	21,648	18,475	11,743
Média nacional	22,754	19,870	23,177	21,059	16,009	17,082	14,092	12,361	9,991

Fonte: STN. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/series-historicas>>.

TABELA 5

Despesas com assistência comunitária como proporção da despesa total com assistência social – Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro (2004-2012)
(Em %)

Estado	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bahia	2,297	4,142	7,186	3,985	13,905	11,232	16,265	25,034	15,246
Minas Gerais	5,602	15,726	23,132	21,287	44,020	49,535	44,331	47,441	56,641
Rio de Janeiro	28,035	30,492	15,158	18,467	21,627	29,273	31,231	38,788	65,720
Média nacional	26,984	29,483	32,449	31,470	40,119	37,450	44,826	39,298	48,292

Fonte: STN. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/series-historicas>>.

TABELA 6

Despesas com demais funções como proporção da despesa total com assistência social – Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro (2004-2012)
(Em %)

Estado	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bahia	35,697	35,392	30,066	55,480	52,687	55,004	60,369	56,723	65,719
Minas Gerais	72,724	59,808	55,625	48,435	25,733	25,146	25,520	26,580	19,859
Rio de Janeiro	34,060	39,552	61,185	64,919	62,944	55,688	44,881	39,206	21,004
Média nacional	49,423	49,796	43,301	45,251	43,007	44,362	40,211	47,074	40,643

Fonte: STN. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/series-historicas>>.

As tabelas 2, 3, 4, 5 e 6 mostram que: *i*) a despesa por subfunção oscila consideravelmente, confirmando o argumento de que os gastos com essa função pelos estados são erráticos; ¹⁵ *ii*) nos gastos com idosos, os anos de governo do DEM na Bahia foram maiores que em Minas Gerais, mas a prioridade desapareceu no governo do PT, só retomando em 2012; o Rio de Janeiro começou a investir na subfunção a partir de 2007, quando o PMDB toma posse; *iii*) Minas Gerais despende mais que a Bahia com portadores de deficiência, inclusive acima da média nacional, mas no Rio de Janeiro essa subfunção não foi prioritária em nenhum dos governos dos diversos partidos; *iv*) na Bahia, o DEM privilegiou a subfunção criança e adolescente, que declina no governo do PT, sendo inferior aos gastos em Minas Gerais; os três estados, contudo, despendem nessa subfunção mais que a média nacional; *v*) a subfunção assistência comunitária ganhou mais fôlego na gestão do PT na Bahia *vis-à-vis* o DEM, mas é, entre os três estados, o que menos aloca recursos nessa subfunção; já no Rio de Janeiro e em Minas Gerais, a assistência comunitária é o programa preferencial dos partidos que governaram, e estes gastaram acima da média nacional; *vi*) a subfunção *demais funções* mostra os problemas de preenchimento dos dados, com percentuais altos na Bahia, a partir de 2007, ou seja, no governo do PT. Esse último resultado pode significar que os quadros técnicos da Bahia não preenchem adequadamente os formulários da STN.

A análise desta seção aponta para a diferença entre os partidos na alocação de recursos na política de assistência social. Suas aplicações, contudo, são reduzidas *vis-à-vis* a despesa total dos estados. Isso porque, e como demonstrado anteriormente, partidos de centro-esquerda (PT) dedicam mais recursos à função que os de centro-direita (PSDB e DEM). O PMDB, contudo, nos anos que governou o Rio de Janeiro, também privilegiou relativamente a assistência social via alocação de recursos, demonstrado pelo crescimento da despesa.

Esta seção também mostrou que, a despeito do escasso papel financeiro dos estados na política de assistência social, estes têm relativa margem de manobra para escolher em quais subfunções aplicar recursos e onde coletar fundos para o financiamento da política. Nesse sentido, o DEM escolheu a assistência à criança e ao adolescente, enquanto o PMDB e o PSDB optaram pela assistência comunitária. A análise das preferências do PT, que governou a Bahia após 2007, foi prejudicada pela concentração de recursos em *demais funções*, mas mostra que o partido ampliou a aplicação de recursos *vis-à-vis* o DEM.

Se, de fato, ocorreu crescimento relativo dos recursos estaduais ao longo do período analisado, esse crescimento foi acompanhado da profissionalização da sua burocracia? Este é o objeto da seção 5.

15. O mesmo resultado foi encontrado por Silva (2015), que investigou as despesas dos estados, embora em apenas um ano, 2011.

5 RECURSOS BUROCRÁTICOS DOS ESTADOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Esta seção utiliza duas fontes de informação. A primeira é a ESTADIC/IBGE e a segunda são as entrevistas e o questionário aplicado aos servidores das secretarias estaduais. Os dados da ESTADIC têm que ser analisados com as ressalvas já feitas a respeito da série histórica limitada e das deficiências em seu preenchimento. Além do mais, a ESTADIC não separa a burocracia estadual por subfunção da política de assistência social, como acontece com os dados da STN. Para a análise da burocracia estadual, foram utilizadas as informações coletadas junto a 28 servidores das secretarias de desenvolvimento social através de um questionário que, espera-se, possa ser replicado em outras esferas (apêndice A). As questões foram inspiradas em questionário semelhante aplicado por Evans e Rauch (1999) e testado por Souza (2015). Foram também realizadas entrevistas semiestruturadas com os mesmos 28 burocratas das secretarias estaduais de Minas Gerais, da Bahia e do Rio de Janeiro, até o terceiro escalão.¹⁶ O questionário e as entrevistas tiveram como foco checar a lista de indicadores do grau de profissionalização e da qualidade da burocracia nos termos propostos por Evans (1992; 1995), Peters (1995) e Souza (2015), detalhados anteriormente.

Os dados da ESTADIC mostram que, de modo geral, a maioria dos servidores de todos os estados é estatutária (55% em 2012 e 57% em 2013), seguida pelos comissionados (19% em 2012 e 21% em 2013). Ocorreu no período declínio de 10,7 pontos percentuais no número de profissionais contratados pelo regime celetista (0,3% do total em 2013), ou seja, na modalidade de temporários. O número total de servidores na política de assistência social é maior na Bahia que em Minas Gerais, assim como o número de estatutários e comissionados. Já o Rio de Janeiro não conta com nenhum servidor estatutário, sendo a maioria ocupante de cargos comissionados. A existência de maior número de servidores estatutários em dois estados sinaliza o cumprimento de um dos requisitos da profissionalização da burocracia, qual seja, sua estabilidade, enquanto no Rio de Janeiro a burocracia a cargo da assistência social é instável, ou seja, sujeita aos ciclos eleitorais e às condições financeiras do estado para o pagamento de ocupantes de cargos em comissão.

16. O questionário foi aplicado por Walkiria Dutra em Minas Gerais e por Enzo Tessarolo no Rio de Janeiro, ambos alunos do programa de doutorado em ciência política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ), a quem agradeço. Na Bahia, os dados qualitativos foram coletados pela autora. Em Minas Gerais e na Bahia foram realizadas dez entrevistas, no Rio de Janeiro, oito.

TABELA 7

Tipo de vínculo dos profissionais da área de assistência social – Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro (2012 e 2013)

UF	Total de funcionários ativos		Estatutários		Comissionados		Sem vínculo permanente		Estagiários		Celetistas	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Bahia	154	146	118	103	36	0	0	36	0	7	0	0
Minas Gerais	78	55	44	36	12	14	2	0	1	5	19	0
Rio de Janeiro	458	51	0	0	388	35	70	16	0	0	0	0

Fonte: ESTADIC/IBGE. Disponível em: <<https://www2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/estadac/default.shtm>>.

Ainda baseado na ESTADIC, Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro não incorporaram qualquer servidor concursado em 2012 e 2013 para a área de assistência social, e nesses estados a idade de seus servidores está na faixa de 50-59 anos, mostrando a ausência de absorção de novos quadros. Em Minas Gerais, o maior percentual de servidores possui nível médio (30%) e superior (29%), enquanto na Bahia e no Rio de Janeiro o número de servidores com grau superior de escolaridade é maior que com nível médio. Se a escolaridade pode ser uma *proxy* da qualidade e profissionalização da burocracia, então a da Bahia e a do Rio de Janeiro seriam, em princípio, apenas um pouco mais qualificadas que a de Minas Gerais.

De acordo com os dados coletados por meio do questionário e das entrevistas, a proporção de servidores concursada é baixa nos três estados, em geral, menos de 30%. Na Bahia, embora existam estatutários, nenhum servidor é concursado, havendo sido efetivados após a regulamentação da CF/1988. Isso porque passaram à condição de estatutários todos os servidores que ingressaram no serviço público antes de 1988. Essa informação colide com os dados da ESTADIC. Isso se deve ao fato de que o questionário do IBGE não separa os servidores que atuam no PBF dos demais programas da assistência social. A maioria dos servidores ocupa cargo de confiança ou é cedido de outras unidades. Da mesma forma, a assistência social nos estados não faz uso de servidores temporários nem do regime de tempo parcial de trabalho. Por fim, e diferentemente do que ocorreu na esfera federal, a assistência social nos estados não atrai os gestores governamentais, carreira instituída na maioria dos estados nos moldes dos gestores federais.

A média de anos que um servidor trabalha na área de assistência social aponta para as diferenças entre os estados. Na Bahia e em Minas Gerais, a tendência é que o servidor permaneça na mesma secretaria durante toda sua carreira. Já no Rio de Janeiro, o tempo de permanência de um servidor é de entre 1 a 5 anos, espelhando a rotatividade partidária no período em análise e a ocupação dos quadros por comissionados.

A carreira também não oferece possibilidade de ascensão profissional, segundo os entrevistados dos três estados. Não existe plano de cargos e salários e as promoções, quando existem, são por indicações políticas. Diferentemente do que ocorreu no governo federal, que criou a carreira de desenvolvimento de políticas sociais e o cargo de analista técnico de políticas sociais, por meio da Lei nº 12.094/2009, isso não aconteceu nos estados, o que significa a inexistência de quadros profissionais próprios. A possibilidade de intercambiar o vínculo de trabalho entre os setores público e privado é remota, sendo o intercâmbio mais comum entre órgãos do setor público. Algumas vezes o servidor é cedido aos municípios. Na Bahia, no governo do DEM, a estratégia era que o estado contratasse servidores para atuar no município nas funções da assistência social. No entanto, isso não mais acontece e foi avaliado como uma estratégia equivocada, inclusive, segundo os entrevistados, por desconsiderar a autonomia do município. Os servidores entrevistados em Minas Gerais e no Rio de Janeiro avaliam que, a depender das circunstâncias, o trabalho no setor público é a pior opção e que a perda de servidores é significativa, enquanto os da Bahia consideram a melhor opção.

Concursos não são realizados e os aposentados não são substituídos. Na Bahia, por exemplo, nos últimos meses antes da entrevista, dezoito servidores se aposentaram e não foram substituídos. Quando existe concurso, que foi o caso de Minas Gerais, os aprovados não assumem os cargos em virtude dos baixos salários. No Rio de Janeiro, os assistentes sociais que trabalham no Suas têm salários mais baixos dos que trabalham em outros sistemas sociais.

Os entrevistados relataram que após a municipalização da assistência social existem poucas relações entre os governos estaduais e ONGs, assim como com entidades privadas de assistência social. Na Bahia, os técnicos avaliam essas relações, quando existem, como problemáticas. No caso das entidades privadas que administram abrigos para idosos, por exemplo, em geral religiosas, a relação entre as duas burocracias é escassa porque as entidades não aceitam as regras. Já com as ONGs, a experiência durante dos governos do DEM foi avaliada como *assistencialista equivocada*.

No que se refere à dimensão *accountability*, os entrevistados dos três estados informaram que seus servidores não foram, no período, demitidos por denúncias da mídia, dos órgãos de controle, por decisão judicial ou por denúncia de cidadão.

O papel da burocracia do estado na formulação da política de assistência social apresentou percepções diferentes entre os entrevistados. No Rio de Janeiro, a avaliação é que muitas políticas foram de iniciativa do estado; em Minas Gerais, poucas; e na Bahia, raramente. Os exemplos citados pelos servidores do Rio de Janeiro, no entanto, são mais referentes à proposição de planos e metas do que a políticas propriamente ditas. Mesmo quando o estado propõe novas políticas, estas

são apenas novos nomes para políticas federais já existentes, assim como seguem seu regramento, embora com margem de manobra para determinar, por exemplo, pisos mais altos para transferências a municípios.

As observações extraídas das entrevistas mostram que os servidores dos três estados reclamam da falta de recursos financeiros, humanos e logísticos para seu trabalho. Os servidores de Minas Gerais ressaltam, também, a dificuldade de formar quadros por conta dos baixos salários. Em estados com grande extensão territorial, como Minas Gerais e Bahia, os entrevistados reportaram que a máquina pública estadual não tem capilaridade para atingir todos os municípios, significando, nesses casos, ausência do poder infraestrutural do estado, na terminologia de Michael Mann (1986). Na Bahia, os servidores também reportam que o número de técnicos é insuficiente para apoiar a capacitação dos servidores municipais. Informam ainda que assistentes sociais dos municípios fazem denúncias à equipe estadual quando existe descumprimento das regras pelos municípios, mas o baixo número de servidores estaduais faz com que a checagem das denúncias e o apoio aos servidores municipais sejam esparsos. Em Minas Gerais, foi reportado que o principal problema é implementar a regionalização dos serviços. O oposto foi citado no Rio de Janeiro, estado de menor extensão territorial que a Bahia e Minas Gerais.

Os servidores da Bahia reconhecem que a regulamentação federal dos programas é positiva para evitar descontinuidade, ações fragmentadas, pontuais, pulverização da assistência e clientelismo nas decisões. No Rio de Janeiro, foram reportadas dificuldades nos períodos em que os partidos que governavam o município e o estado não estavam alinhados. Em Minas Gerais, a dificuldade reportada pelos servidores está relacionada ao governo federal e não aos municípios. O argumento é que os partidos que governaram no período não estavam alinhados e que existia resistência do governo federal do PT ao governo estadual do PSDB. Tal constatação mostra, mais uma vez, que partidos contam, não só na decisão alocativa de recursos, mas também nas relações intergovernamentais. No entanto, e assim como fez o governo federal, a maioria dos estados regulamentou a transferência para os municípios dos recursos dos fundos, tornando-os mais automáticos e menos dependentes de convênios, mas ainda relativamente dependentes do alinhamento partidário dos governantes. Esse novo quadro, contudo, diverge do que existia antes do regramento do Suas, quando a política, quando existia, era marcada por decisões meramente partidárias e/ou clientelistas.

O regramento federal da política de assistência social, que considera o porte populacional dos municípios e a quantidade de serviços assistenciais providos, não implica necessariamente que o governo estadual não possa decidir aumentar a porcentagem do repasse ao município. Segundo os entrevistados do Rio de Janeiro, ao invés de complementar o repasse federal com um repasse estadual de 30% para

a execução de serviços de proteção básica no município, o governo estadual pode decidir transferir 50% para um dado município para aumentar sua atuação nessa área. No entanto, isso não foi reportado pelos servidores da Bahia e de Minas Gerais.

Os servidores dos estados reconhecem que a assistência social é provida quase que exclusivamente pelo município e ressaltam o respeito da equipe estadual à competência institucionalizada da esfera local. Observam, no entanto, que as equipes municipais carecem de apoio do estado, têm baixa qualificação e são, em geral, formadas por servidores temporários. Em estados como a Bahia, as assistentes sociais dos municípios muitas vezes trabalham em dois municípios.

A adesão dos estados ao regramento federal do Suas dependeu de variável partidária. Na Bahia, por exemplo, a adesão só ocorreu em 2007, com a mudança no governo estadual, então alinhado partidariamente ao Executivo federal. Em Minas Gerais existe cumprimento do regramento federal, mas a equipe lamenta a municipalização da assistência social, que diminuiu a capacidade de iniciativa da burocracia estadual. Com a municipalização, afirmam também os entrevistados, a memória dos programas desenvolvidos pelo estado foi perdida.¹⁷ No Rio de Janeiro, há cumprimento das regras federais, inclusive no repasse dos recursos para os municípios, que considera o seu porte populacional e a quantidade de serviços socioassistenciais. Os servidores do Rio de Janeiro informaram, no entanto, que, algumas vezes, o teto do repasse estadual para os municípios pode ser aumentado em dado município com o objetivo de melhorar sua atuação.

Por fim, o que parece ser a maior mudança na política de assistência social como um todo foi a criação dos fundos de financiamento nas três esferas de governo. Na maioria dos casos, os recursos são transferidos dos governos federal e estadual para os municípios de forma automática quando as regras são cumpridas, sem a exigência de convênios, diminuindo, portanto, a margem para decisões clientelistas que vigoraram no passado. Como seria de se esperar, as burocracias da Bahia e do Rio de Janeiro, mesmo enfraquecidas, saúdam essa mudança. Já em Minas Gerais, a insatisfação da burocracia está menos no regramento federal e mais na municipalização de serviços antes providos pelo estado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa analisou os recursos financeiros de treze estados das cinco regiões da Federação e a capacidade burocrática de três estados como estudo-piloto – Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro – em segmentos da política de assistência social executados pelo estado. Como esperado, o papel do estado-membro e, consequentemente, de sua burocracia, é relativamente pequeno *vis-à-vis* o dos governos federal

17. Sobre a experiência de Minas Gerais com a municipalização da assistência social, ver Costa e Palotti (2013).

e municipal, tanto na execução de políticas como no seu financiamento. A pesquisa mostrou também que, do ponto de vista dos recursos financeiros, partidos políticos têm agendas diferentes em relação à política de assistência social, ilustrado com o crescimento dos recursos entre os governos do DEM e do PT na Bahia, assim como a estabilidade dos recursos nas gestões do PSDB em Minas Gerais e o crescimento da despesa estadual no governo do PMDB no Rio de Janeiro.

Do ponto de vista da capacidade burocrática, não foram identificadas diferenças significativas entre os servidores dos três estados. Apesar das respostas apontarem para a existência de uma burocracia que não é capturada por interesses partidários, clientelistas ou de grupos privados, foco dos requisitos sugeridos por Evans (1992; 1995), Evans e Rauch (2000) e Peters (1995) para uma burocracia profissionalizada, trata-se de uma burocracia quase invisível pelo escasso papel que desempenha. Esse resultado remete à resposta da pergunta substantiva desta pesquisa: por que os burocratas estaduais e os recursos para a assistência social têm papel coadjuvante na política? A resposta está no desenho da política, regulamentada pela esfera federal e executada pelo município. Isso faz com que os governantes estaduais não recebam os créditos eleitorais pelos seus resultados.

Os achados da pesquisa, contudo, constroem um novo argumento sobre o papel do estado e de sua burocracia, tanto na Federação brasileira como na política de assistência social. Os estados passaram a ser não agentes do governo federal nas políticas sociais, como afirmaram alguns, mas coadjuvantes dos municípios. Burocratas estaduais buscam construir alternativas para que o município dê conta de suas funções na política de assistência social, mesmo que reconhecendo suas limitações de recursos humanos, financeiros e de alcance territorial. Foi reconhecido também pelos burocratas estaduais que a participação da burocracia estadual na política de assistência social depende de alinhamentos partidários, tanto entre a esfera estadual e a federal quanto entre a estadual e a local, a despeito de seu regramento financeiro e normativo.

Os achados preliminares aqui apresentados abrem uma agenda de pesquisa voltada para avançar o nosso conhecimento principalmente em duas frentes. A primeira, na busca de desagregar as diversas dimensões da capacidade do Estado, com foco em duas das suas mais importantes dimensões: burocrática e financeira. A segunda, na tarefa de conhecer quem é e o que faz a burocracia estadual. Se temos hoje à disposição dos pesquisadores dados confiáveis e acessíveis *on-line* sobre a burocracia federal, isso não ocorre nos estados nem nos municípios. Nesse sentido, o questionário aqui testado poderia ser aproveitado para a constituição de um grupo de pesquisa que os aplicasse nas esferas subnacionais, permitindo comparações entre esses e entre políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. H. T. D. Re-centralizing the federation? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, 2005.
- ALVES, J. A. (Un?) Healthy politics: the political determinants of subnational health systems in Brazil. **Latin American Politics and Society**, n. 57, v. 1, p. 120-138, 2015.
- ARRETCHE, M. T. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 14, v. 40, p. 111-141, 1999.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1993. Disponível em: <<https://goo.gl/Gny56o>>.
- _____. Lei Complementar nº 11, de 6 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos arts. 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: <<https://goo.gl/dUw7bj>>.
- CARDOSO JUNIOR, J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, p. 181-260, 2005.
- CAVALCANTE, P. L.; LOTTA, G. (Orgs.) **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015.
- CHUBB, J.; PETERSON, P. (Eds.). **Can the Government Govern?** Washington, DC: The Brookings Institution, 1989.
- CORDEIRO, L. **Heterogeneidade no trato orçamentário da política de assistência social nas três esferas de governo**. 2009. Tese (Doutorado) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.
- COSTA, B. L. D.; PALOTTI, P. L. M. Federalismo, descentralização e o novo arranjo institucional da política de assistência social: lidando com problemas de autonomia e coordenação. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C.A. P. (Orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.
- D'ARAÚJO, M. C. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- DRAIBE, S.; RIESCO, M. Social policy and development in Latin America: the long view. **Social Policy & Administration**, n. 43, p. 328-346, 2009.
- EVANS, P. The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Adjustment. *In*: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. **The Politics of Econo-**

mic Adjustment: International Constraints, Distributive Politics, and the State. Princeton: Princeton University Press, 1992.

_____. **Embedded Autonomy:** States and Industrial Transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, v. 64, p. 748-765, 1999.

_____. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of Public Economics**, v. 75, p. 49-71. Jan. 2000.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In**. New York: Cambridge University Press, 1985.

FALLETI, T. Infiltrating the State: the evolution of health care reforms in Brazil, 1964-1988. In: MAHOVEY, J.; THELEN, K. (Eds.). **Explaining Institutional Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, p. 361-386, 2013.

FIGUEIREDO, A. Executivo e burocracia. In: LESSA, R. (Coord.) **Horizontes das ciências sociais: ciência política**. São Paulo: ANPOCS, 2010.

GAETANI, F.; HEREDIA, B. **The political economy of civil service reform in Brazil:** the Cardoso years. Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, 2002. Mimeografado.

GEDDES, B. **Politician’s Dilemma:** building state capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1994.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Eds.) **Capacidades estatais e democracia:** arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GRINDLE, M. **Getting Good Government:** capacity building in the Public Sectors of Developing Countries. Boston: Harvard University Press, 1997.

_____. **Going local:** decentralization, democratization, and the promise of good governance. Princeton: Princeton University Press, 2007.

HEIDBREDE, B. Agenda Setting in the States: how politics and policy needs shape gubernatorial agendas. **Politics & Policy**, n. 40, v. 2, p. 296-319, 2012.

HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2013.

HUBER, J.; SHIPAN, C. Bureaucratic capacity delegation, and political reform. **American Political Science Review**, n. 98, v. 3, 2004.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Anexo Estatístico. **Políticas sociais: acompanhamento e análise – vinte anos da Constituição Federal**, Brasília, n. 17, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/4gSzEV>>.

LOPEZ, F. G. Política e burocracia nos estados da Índia e do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 16, p. 69-92, 2008.

LAVALLE, A. *et al.* **Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência**. São Paulo: CEM/Cebrap, 2017.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1997.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.) **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *In*: HALL, J. A. (Ed.) **States in History**. Basil: Blackwell, 1986.

MESQUITA, A. C. S. *et al.* **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Brasília: Ipea, 2012.

MOE, T. The Politics of Structural Choice: Towards a Theory of Public Bureaucracy. *In*: WILLIAMSON, O. (Ed.) **Organization theory: from Chester Barnard to the Present and Beyond**. New York e Oxford: Oxford University Press, 1995.

_____. The Politics of Bureaucratic Structure. *In*: CHUBB, J.; PETERSON, P. (Eds). **Can the Government Govern?** Washington, DC: The Brookings Institution, 1989.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

PAES-SOUSA, R. *et al.* Integração de políticas de assistência social nos municípios brasileiros. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago, 2005.

PEREIRA, J. M. **O papel reservado aos estados na gestão descentralizada do Programa Bolsa Família: desafios e oportunidades**. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

PETERS, G. **The Politics of Bureaucracy**. London: Longman Publishers USA, 1995.

SANTOS, W. G. D. **Cidadania e justiça**. São Paulo: Ed. Campus, 1979.

SÁTYRO, N. G. Política nos estados brasileiros e gastos sociais: uma análise de série temporal com corte transversal – 1987 a 2002. *In*: SOUZA, C.; DANTAS NETO, P. F. (Orgs.) **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

SILBERMAN, B. **Cages of Reason: the rise of the rational state in France, Japan, the United States and Great Britain**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

SILVA, A. L. N. Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1167-1192, 2015.

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

_____. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). **Bringing the State Back In**. New York: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early new deal. **Political Science Quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOARES, M.; CUNHA, E. Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 1, p. 86-109, 2015.

SOUZA, C. **Modernização e capacidade do estado**. Relatório de pesquisa do Projeto PIS/BNDES, 2010. Mimeografado.

_____. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença**. Brasília: Ipea, v. 1, p. 1-68, 2015. (Texto para Discussão, n. 2035).

_____. Federalismo e políticas públicas nacionais: diversidade ou uniformidade? *In*: MENICUCCI, T. E GONTIJO, J. G. (Orgs.) **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016.

_____. Modernização do estado e construção de capacidade burocrática no governo federal brasileiro: a trajetória das decisões políticas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, 2017.

TILLY, C. **As sociology meets history**. New York: Academic Press, 1981.

APÊNDICE

QUADRO A.1
Questionário política de assistência social nos estados – burocracia

Número	Perguntas	
1)	Qual das alternativas expressa o papel da secretaria na formulação da política de assistência social 1 = muitas novas políticas foram formuladas 2 = algumas 3 = raramente formulam novas políticas	
2)	Qual a proporção de servidores da secretaria que é concursada? 1 = menos de 30% 2 = entre 30 e 60% 3 = entre 60% e 90% 4 = mais de 90%	
3)	Qual a proporção de servidores que possui nível superior de escolaridade? 1 = menos de 30% 2 = entre 30 e 60% 3 = entre 60% e 90% 4 = mais de 90%	Resposta
	Observação:	
4)	Qual a proporção de servidores contratados por tempo temporário? 1 = menos de 30% 2 = entre 30 e 60% 3 = entre 60% e 90% 4 = mais de 90%	Resposta
	Observação:	
5)	Qual a proporção de servidores que trabalha em tempo parcial? 1 = menos de 30% 2 = entre 30 e 60% 3 = entre 60% e 90% 4 = mais de 90%	Resposta
	Observação:	
6)	Qual a proporção de servidores especialistas que trabalham na secretaria (especialistas <i>versus</i> generalistas) 1 = menos de 30% 2 = entre 30 e 60% 3 = entre 60% e 90% 4 = mais de 90%	Resposta
	Observação:	
7)	Qual é a média de anos que um servidor permanece na secretaria durante sua carreira? 1 = 1-5 anos 2 = 5-10 anos 3 = 10 -20 anos 4 = toda sua carreira	Resposta
	Observação:	

(Continua)

(Continuação)

Número	Perguntas	
8)	Qual a perspectiva de promoção e/ou ascensão profissional que têm os servidores da secretaria?	
	1 = 2 níveis na maioria dos casos 2 = 3-4 níveis na maioria dos casos 3 = vários níveis, aproximando-se dos cargos ocupados por indicação político/partidária 4 = Em alguns casos podem ocupar os cargos mais altos destinados aos membros do partido que governa (secretário)	Resposta
	Observação:	
9)	Com que frequência os servidores da agência trabalham no setor privado e intercambiam entre os dois setores?	
	1 = prática normal 2 = frequentemente 3 = raramente 4 = quase nunca	Resposta
	Observação:	
10)	A carreira no setor público estadual para as pessoas formadas nas melhores universidades é considerada	
	1 = a melhor opção 2 = a segunda melhor opção 3 = depende das circunstâncias 4 = a pior opção	Resposta
	Observação:	
11)	Com que frequência os servidores da secretaria são demitidos por denúncias da mídia, órgãos de controle, decisão judicial ou denúncia de cidadão?	
	1 = normalmente 2 = frequentemente 3 = raramente 4 = quase nunca	Resposta
	Observação:	

