

Título do capítulo	CAPÍTULO 16 – AS CAPACIDADES ESTATAIS, SERVIÇOS E TRABALHADORES NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL
Autores(as)	Paulo Jannuzzi Carla Bronzo Elisabete Ferrarezi Lucas Brandão Ulisses Ferreira
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo16

Título do livro	TRAJETÓRIAS DA BUROCRACIA NA NOVA REPÚBLICA: HETEROGENEIDADES, DESIGUALDADES E PERSPECTIVAS (1985-2020)
Organizadores(as)	Felix G. Lopez José Celso Cardoso Junior
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-047-9
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

AS CAPACIDADES ESTATAIS, SERVIÇOS E TRABALHADORES NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Paulo Jannuzzi¹
Carla Bronzo²
Elisabete Ferrarezi³
Lucas Brandão⁴
Ulisses Ferreira⁵

1 INTRODUÇÃO

Há uma produção técnica e acadêmica significativa acerca dos avanços sociais, no Brasil, entre meados dos anos 1990 e metade da década de 2010. Redução da insegurança alimentar, da desigualdade e da desocupação, maior acesso a bens duráveis, inclusão de negros nas universidades e mobilidade social ascendente são algumas dessas mudanças descritas em vários relatórios sociais e estudos acadêmicos nos últimos anos. Essas análises têm enfatizado vários fatores explicativos para essas mudanças – ampliação do gasto social, criação de políticas redistributivas, dinamização do mercado de trabalho, recuperação dos preços das *commodities* e da economia mundial etc. –, mas pouco se tem destacado a contribuição das inovações institucionais e do fortalecimento da capacidade estatal em políticas públicas. Ainda menos mencionados são os aperfeiçoamentos políticos, técnicos e administrativos por que passaram as políticas sociais e, entre essas, os avanços observados na estruturação dos programas e serviços socioassistenciais.

Este texto tem, assim, o propósito de registrar parte desse esforço de desenvolvimento da capacidade estatal da política nacional de assistência social, com foco na análise do quantitativo de trabalhadores envolvidos na implementação da política nos municípios. Sem o laborioso empenho de um número crescente de servidores municipais, estaduais e da União nesta política, ao longo dos últimos vinte anos, os avanços sociais certamente teriam sido muito mais modestos.

1. Professor do Programa de Pós-Graduação em População, Território e Estatísticas Públicas da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ence/IBGE). *E-mail*: <paulo.jannuzzi.br@gmail.com>.

2. Pesquisadora e professora da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro (FJP). *E-mail*: <carla.bronzo@fjp.mg.gov.br>.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). *E-mail*: <beterralua@gmail.com>.

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do estado de Minas Gerais. *E-mail*: <lucasbrandao070@gmail.com>.

5. Professor do Departamento de Ciências Atuariais da Universidade Federal Fluminense (UFF). *E-mail*: <ulisses.uff@gmail.com>.

Para tanto, o texto está assim estruturado: inicia-se com considerações conceituais sobre capacidades estatais; contextualiza-se, em breve histórico, a política de assistência social no país; apresentam-se as inovações institucionais da política e a expansão de sua capacidade administrativa; analisa-se a estruturação da força de trabalho; apresentam-se elementos de natureza qualitativa que caracterizam a complexidade da provisão de serviços socioassistenciais e o papel central dos trabalhadores que atuam na ponta da política; e, por fim, vêm as considerações finais.

2 CAPACIDADES ESTATAIS: UM ENQUADRAMENTO

A que se refere a expressão *capacidades estatais*? Quais as capacidades necessárias para que um governo consiga desenhar e implementar políticas públicas e obter resultados positivos para a sociedade? Embora a literatura sobre esse conceito seja ampla, não existindo consenso sobre sua definição ou dimensões de análise (Cingolani, 2013), enfatizaremos os conceitos precursores que são chaves para a análise da política da assistência social.

O conceito de capacidades surge em meio ao debate sobre a autonomia do Estado e seu papel nos processos de desenvolvimento econômico em países de industrialização tardia. Esse debate frequentemente enfatiza que o Estado, para poder agir autonomamente, precisa de uma burocracia profissionalizada capaz de implementar suas metas, mesmo diante de oposições de grupos sociais poderosos ou circunstâncias socioeconômicas desfavoráveis (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985⁶ *apud* Gomide, 2016; Souza, 2017).

Evans (1995⁷ *apud* Gomide, 2016) focaliza essa concepção a partir da noção de autonomia inserida (*embedded autonomy*), para afirmar as características de insulamento do Estado e, ao mesmo tempo, a sua permeabilidade aos interesses dos atores empresariais, como ações necessárias para promover o desenvolvimento econômico. Para o autor, que expande o conceito ulteriormente, passando a incluir outros grupos da sociedade civil (Evans, 2010⁸ *apud* Gomide, 2016), a capacidade do Estado estaria condicionada à sua habilidade de articular relacionamentos com a sociedade, e de contar com a existência de burocracias racional-legais, autônomas e aptas a atuar de forma coerente, o que impediria que elas fossem capturadas por interesses particularistas em sua relação com o setor privado. Esse relacionamento seria fundamental tanto para informações acerca dos problemas, como para mobilizar atores, conquistar o engajamento das populações na implementação dos programas e obter legitimidade. Assim, tanto a autonomia da burocracia (chave

6. Evans, P. B. (Ed.). *Embedded autonomy*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

7. Evans, P. B.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. (Ed.). *Bringing the state back in*. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1985.

8. Evans, P. B. Constructing the 21st century developmental state: potentials and pitfall. In: Edigheji, O. (Ed.). *Constructing democratic developmental state on South Africa: potentials and challenges*. Cape Town: HCRS Press, 2010. p. 37-58.

para evitar a fragmentação de interesses existentes entre os atores na estrutura do Estado), como as relações estabelecidas entre os atores, compõem no conceito (Gomide, 2016).

O trabalho de Grindle, referência na literatura sobre o tema, discute a concepção de um Estado capaz como aquele que mostra competência quanto ao estabelecimento e à manutenção de funções institucionais, técnicas, administrativas e políticas.

A capacidade institucional dos Estados (...) é a habilidade de definir e fazer cumprir os amplos conjuntos de regras que regem as interações econômicas e políticas (...). A capacidade técnica é definida como a capacidade de gerir a política macroeconômica e analisar as opções de política econômica de uma forma mais geral (...). A capacidade administrativa refere-se à capacidade dos Estados de fornecer bens e serviços, como saúde e educação públicas, fornecer infraestrutura física e realizar as funções administrativas normais do governo (...). A capacidade política, conforme usada aqui, refere-se à capacidade dos Estados de responder às demandas da sociedade, permitir canais para representar os interesses da sociedade e incorporar a participação da sociedade na tomada de decisões e na resolução de conflitos (Grindle, 1996, p. 9-10 apud Cotta, 1997, p. 5, tradução nossa).^{9,10}

Repetto (2004) prefere uma perspectiva em que apenas as capacidades administrativas e políticas operam como componentes fundamentais da capacidade estatal, tendo por base os trabalhos de Evans e Grindle citados. Em relação ao primeiro aspecto, o autor reconhece como fundamentais à capacidade estatal o desenvolvimento dos recursos humanos e do aparato organizacional do Estado. Quanto à capacidade política, esta englobaria a interação, as regras, as normas e os costumes que regulam a relação entre atores do Estado e do regime político e suas vinculações com os setores socioeconômicos e o contexto internacional. Em relação à capacidade política, o autor utiliza o conceito de reformismo progressista. Tal conceito se aplicaria a situações em que um indivíduo (ou grupo) possuidor de recursos de poder se torna um ator político relevante, que pode atuar no ciclo das políticas públicas em favor de grupos e setores que, por si próprios, não têm condições de fazê-lo, fortalecendo, por meio desse processo inclusivo, a própria capacidade política; isso, por sua vez, ajudaria a melhorar e fortalecer a capacidade do Estado. Exemplo disso seria a ênfase e o poder de agenda conferido às políticas

9. Grindle, M. S. (Ed.). *Challenging the state: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1996.

10. No original, "*Institutional capacity of states (...) is the ability to set and enforce the broad sets of rules that govern economic and political interactions (...). Technical capacity is defined as the ability to manage macroeconomic policy and analyze economic policy options more generally (...). Administrative capacity refers to the ability of states to deliver goods and services such as public health and education, provide physical infrastructure, and carry out the normal administrative functions of government (...). Political capacity, as used here, refers to the ability of states to respond to societal demands, allow for channels to represent societal interests, and incorporate societal participation in decision making and conflict resolution*".

de redução da pobreza e de desenvolvimento social, bem como a institucionalização da política de assistência social no Brasil, principalmente durante as décadas de 2000-2010, no governo federal, como veremos neste texto.

Bertranou (2015), em uma abordagem mais recente, entende que as capacidades não são os resultados da ação governamental, mas as condições para eles. A partir de quatro dimensões de análise, o autor se move no terreno das capacidades técnicas, administrativas e políticas, também incorporando a perspectiva de autonomia e inserção do Estado como parâmetro. Nesse sentido, o autor considera os vínculos do ator estatal com atores não estatais, o que diz respeito ao grau de autonomia do Estado; a legitimidade com a qual o ator governamental conta ou o grau de sua aceitação pelos cidadãos e por outras organizações públicas e privadas; o capital decorrente de ações interinstitucionais e de articulação interorganizacional; e a qualidade dos arranjos institucionais e da estrutura burocrática, ou seja, as condições do aparato burocrático que sustenta o desenvolvimento das ações.

Entretanto, sob o manto desse mosaico de definições acerca do sentido das capacidades estatais, há algo em comum. Essa discussão remete sempre a algo além dela mesma, pois aponta, sobretudo, para a finalidade do Estado, sua razão de ser. Diversos autores, sob formas distintas, estão conectados com finalidades para as quais tais capacidades estão dirigidas: para melhorar a capacidade de ação do Estado, aumentar a governabilidade democrática (Clad, 1999), alcançar objetivos de desenvolvimento sustentável (UNDP, 2010) ou atingir os fins e objetivos que os governos se propõem a realizar. Essa perspectiva fica evidente em Pires e Gomide, para quem “a literatura sobre as capacidades do Estado pode ser amplamente caracterizada por uma preocupação com as habilidades e competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los” (Pires e Gomide, 2016, p. 124).

Para além de quaisquer fins, uma parte da literatura enfatiza a própria natureza dos fins. Essa é a perspectiva de Repetto (2003), que se refere à concepção de capacidades estatais como sendo as habilidades de os governos promoverem, por meio de políticas públicas, os níveis mais altos de valores sociais.

Entende-se por “capacidade estatal” a capacidade dos órgãos governamentais de produzir, por meio de políticas públicas, os mais altos níveis possíveis de valor social. Mas são levadas em conta certas restrições contextuais e definições coletivas sobre quais são os problemas públicos fundamentais e qual é o valor social específico que, em cada caso, a resposta estatal deve proporcionar (Repetto, 2004, p.14, tradução nossa).¹¹

11. No original, “Se entiende por “capacidad estatal” la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar através de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social. Pero se tienen en cuenta ciertas restricciones contextuales y definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que, en cada caso, debe proveer la respuesta estatal”.

A perspectiva de uma gestão estratégica, orientada para a produção de valor público, ganha relevância sobretudo depois de um esgotamento do paradigma da nova gestão pública e de sua ênfase nos mecanismos e lógicas de mercado para a produção de políticas públicas. Moore (1995), ao definir “valor público”, aponta para uma gestão eficiente dos recursos na provisão dos serviços públicos; mas, sobretudo, enfatiza que são as escolhas identificadas como valor pelos cidadãos que ocupam o centro da cena. A ação pública deveria estar sempre orientada para o interesse público, cabendo aos burocratas descobrir o que seria a proposta de valor de uma organização ou política pública. Com base nessa breve revisão do conceito, podemos sintetizar a capacidade do Estado como a habilidade de desenhar e implementar políticas públicas e obter resultados que gerem valor público para a sociedade e garanta direitos. A hipótese de trabalho é que a capacidade estatal é resultante de atributos observados por meio dos componentes capacidade administrativa e política, que, para efeitos deste capítulo, agregam as dimensões técnicas e institucionais citadas pelo trabalho de Grindle (1996) e por Bertranou (2015).

Em que pesem as diferentes perspectivas dos autores, o que parece comum no conceito das capacidades estatais é a qualidade e a profissionalização da burocracia (Souza, 2016). Nesse sentido, este capítulo dará ênfase ao processo de expansão e fortalecimento da capacidade administrativa, em especial, aos atributos da burocracia, como a formação profissional e a qualificação, o vínculo profissional e o escopo de trabalho, como um modo de alcançar objetivos em políticas públicas. O componente administrativo agrega ainda os instrumentos de gestão pública e arranjos institucionais. Outra dimensão de análise refere-se ao campo político-institucional, com o exame dos mecanismos de participação social, processos decisórios e processos de criação de capacidades na coordenação interfederativa, como base da política de assistência social. Também nesse componente comparamos os recursos alocados e a prestação de contas da política de assistência social.

Ambas as dimensões da capacidade estatal ocorrem em contextos políticos, sociais e econômicos específicos, constituindo processos complexos e dinâmicos, que variam ao longo do tempo e são distribuídos de modo desigual entre as agências de governo e entre os entes federados. Desse modo, a capacidade estatal de políticas públicas varia de acordo com a orientação política e a agenda prioritária das forças políticas no poder em determinado momento (Loureiro *et al.*, 2018). O contexto político constitui, assim, uma dimensão-chave para a análise do porquê de a expansão das capacidades da política de assistência social ter ocorrido mais fortemente em determinados períodos, fenômeno esse que pode ser observado principalmente pelo montante de recursos alocados, pela burocracia autônoma e pelos instrumentos de gestão adotados pelo governo.

A dimensão burocrática envolve regras uniformes e impessoais e procedimentos administrativos que organizam a estrutura organizacional. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu a seleção e o recrutamento meritocrático da burocracia por concurso para o ingresso na carreira pública, a fim de evitar que o emprego público fosse utilizado como instrumento de patronagem. O sistema de concursos seria uma salvaguarda, embora insuficiente, para a diminuição da captura dos interesses públicos pelos privados, dados os custos da perda de um emprego público com estabilidade (Souza, 2016). São considerados 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 por meio de promoção interna; relações com grupos de pressão, partidos, sindicatos, organizações da sociedade civil e controle da burocracia, ou seja, sua *accountability* e sua relação com os políticos eleitos (Evans, 1992;¹² 1995;¹³ Peters, 1995¹⁴ *apud* Souza, 2016).

Desde a redemocratização, o governo federal vem recompondo os quadros da administração, mas, só a partir de 2004, amplia-se de forma significativa o recrutamento de servidores (Souza, 2016). Todavia, como a recomposição dos quadros federais ressoou nos estados e municípios, que são responsáveis pela implementação da política de assistência social? Estudos sobre a conceituação do termo (Aguiar e Lima, 2019) ou que busquem analisar a construção de capacidades estatais em geral (Grin, Demarco e Abrucio, 2021), e especificamente na política de assistência social, como os de Bichir e Simoni Junior (2021), contribuem para ampliar a compreensão dos desafios para a expansão de tais capacidades em diversos âmbitos de políticas públicas.

As próximas seções analisam o desenvolvimento da política de assistência social brasileira, tendo como eixo as capacidades políticas, institucionais e administrativas que se expandiram ao longo da última década.

3 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A história da política de assistência social no Brasil segue o mesmo padrão do restante do mundo: as ações de assistência surgem, no começo do século XX, vinculadas à filantropia, a cargo das organizações religiosas, com auxílios descontinuados, baseadas em relações de tutela e permeadas por sentimentos e representações de solidariedade, compaixão e auxílio aos pobres e desvalidos. A assistência não era

12. Evans, P. B. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. *In*: Haggard, S.; Kaufman, R. R. (Ed.). *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state*. Princeton: Princeton University Press, 1992. p. 139-181.

13. Evans, P. B. (Ed.). *Embedded autonomy*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

14. Peters, B. G. *The politics of bureaucracy*. New York: Longman, 1995.

uma questão da agenda pública, mas sim um assunto da esfera privada, ligada à benemerência e à prática da caridade, produzida a partir de redes de solidariedade social nas quais o Estado não estava presente.

Nos anos 1930, inaugura-se um novo tempo, com a emergência da seguridade social baseada no vínculo trabalhista, com direitos para aqueles inseridos no mercado formal de trabalho e com contribuições prévias ao sistema. O modelo adotado no Brasil, consolidado entre os anos 1930 e 1970, de forma autoritária e tecnocrática, tinha como base a posição ocupacional e de renda adquirida na estrutura produtiva, e a universalização se restringia à educação básica e à saúde para atendimento de urgência (Draibe, 1990; 1997). A posição ocupada pelos indivíduos na estrutura ocupacional é que definia a incorporação no sistema de proteção brasileiro, configurando um modelo de cidadania regulada, na denominação de Santos (1979). De cunho meritocrático e particularista, as ações para aqueles situados à margem do mercado formal continuavam a ser descontínuas, fragmentadas, pulverizadas e ainda sustentadas por visões assistencialistas, a cargo de entidades privadas, de caráter filantrópico, que recebiam recursos da União para atendimento de grupos específicos.

Em 1938, tem-se a criação, por decreto, do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), como órgão auxiliar do Ministério da Educação e Saúde, com a atribuição básica de conceder (ou não) subvenções à rede de entidades filantrópicas, nas áreas de educação, saúde e assistência social. Em 1959, esse conselho passou a atestar o caráter beneficente das entidades, o que delimita um campo de disputas políticas em torno de quais grupos e entidades serão beneficiadas com os recursos e as subvenções do Estado (Mestriner, 2005). Em 1942, é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), órgão responsável por organizar, no nível federal, sem nenhuma participação dos estados ou municípios em sua formulação ou execução, as ações desenvolvidas pela rede privada de assistência. Sua função básica consistia no repasse de recursos a entidades filantrópicas. Esta rede, mantida com subsídios públicos e isenções fiscais, era fortemente embasada por concepções e valores conservadores, morais e religiosos, e as relações que mantinha com o Estado eram de cunho clientelista, não pautadas por parâmetros de qualidade na provisão dos serviços.

Na década de 1960, com o regime militar, o Estado expande a oferta de ações, via convênios com estados e municípios ou com entidades da rede filantrópica, que ainda permanece como provedor principal da política. Para grupos específicos, formou-se um denso esquema de base não contributiva, com uma profusão de programas pulverizados, sobrepostos, fragmentados, focalizados, sustentados pelo clientelismo, pelo assistencialismo e pela ótica da caridade e da filantropia (Draibe, 1990; 1997; Mestriner, 2005). A partir de meados da década de 1980, com a redemocratização, observa-se uma expansão da ação governamental no campo da assistência social. Os anseios e as esperanças com a redemocratização culminaram

na formulação de um amplo pacto social, base da perspectiva de cidadania que sustentou a CF/1988. A descentralização e a participação social passam a ser os eixos orientadores das políticas sociais, bem como os princípios de equidade e universalização dos direitos sociais (Soares e Cunha, 2016).

Os desafios, após a promulgação da CF/1988, envolvem não apenas coordenar os entes federados, mas também criar institucionalidade e legitimidade para uma política até então pouco presente no conjunto das políticas sociais. Estudos recentes (Aranha, 2019) mostram o enorme esforço institucional para a construção da proteção social não contributiva no Brasil. Como componentes desse eixo não contributivo da proteção social, existem, além dos serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social (Suas), as transferências de renda (Programa Bolsa Família – PBF e Benefício de Prestação Continuada – BPC, e benefícios eventuais) e os programas e projetos.

O forte legado clientelista, a baixa institucionalização e a fraca articulação da assistência com outras políticas sociais, a baixa capacidade institucional do nível federal e a insuficiente coordenação federativa são elementos que conferem desafios de implementação não triviais para a política de assistência social, em seus primórdios, como política de seguridade social (Palotti, 2008; Aranha, 2019).

A política de assistência social foi inscrita no marco da seguridade social brasileira com a CF/1988, que a inseriu no campo da garantia de direitos, a partir de sua definição como dever do Estado e direito do cidadão. Houve, naquele momento, um conjunto de mudanças substantivas, que abrangeram a criação do sistema de seguridade social, integrado pelas políticas de saúde, previdência e assistência social, rompendo-se, pela primeira vez na história do país, com a lógica do vínculo empregatício contributivo como o principal critério de acesso à proteção social (Cardoso Junior e Jaccoud, 2005). Após a CF/1988, a assistência social é afirmada como política pública de natureza não contributiva, prestada pelo Estado a quem dela necessitar, o que lhe confere uma dimensão universalista. É também assegurada a provisão de benefícios para idosos e pessoas com deficiência. Tais mudanças visavam superar a lógica fragmentada e conservadora na qual a política operava, instituindo-se ofertas públicas de proteção social, na perspectiva dos direitos sociais e de proteção à vida, de forma sistêmica, contínua e regular (Sposati, 2009).

A criação do Ministério da Ação Social, ao agregar, em uma mesma estrutura administrativa, segmentos tão distintos, como saneamento, habitação, defesa civil e assistência, demonstra as parcas legitimidade e capacidade política no âmbito da política de assistência social, naquele momento (Palotti, 2008; Aranha, 2019).

A Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) foi promulgada em 1993, no governo Itamar Franco, e com isso tem-se a definição do arcabouço legal da política, com a regulamentação dos arts. 203 e 204 da CF/1988, que previam a criação de

um sistema de gestão descentralizado e participativo. Também na Loas, criou-se o dispositivo dos fundos de assistência social, construindo-se as bases para o financiamento da política. Em 1992, foi extinto o CNSS e criado o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de caráter participativo, paritário e deliberativo, regulamentado em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Também o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) foi regulamentado em 1995, como unidade gestora federal do orçamento destinado à execução da política de assistência social; e, em 1998, foram definidos os meios jurídicos de transferência direta do FNAS para os fundos dos entes subnacionais. Com essas normativas, foram definidos mecanismos para descentralização da política, na tentativa de assegurar a continuidade da provisão dos serviços e superar a lógica de convênios e contratos para o financiamento das ações.

As operações do FNAS foram simplificadas, informatizadas e organizadas em três *modalidades* na organização das transferências financeiras aos estados e municípios. Para o repasse *fundo a fundo*, foram instituídos os conselhos de assistência social, de caráter deliberativo e no âmbito do controle social, nos três níveis de governo: CNAS, Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas) e Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Os conselhos e as conferências constituíram espaços de exercício do controle público sobre a política, definindo pautas e agendas no âmbito governamental.

Portanto, em meados da década de 1990, foram realizados investimentos institucionais significativos para o avanço da política, como a criação dos canais e órgãos de representação popular, a exemplo dos conselhos e fundos. Também, em meados da década, a LBA foi extinta, sendo que a Secretaria de Assistência Social, no âmbito do Ministério de Previdência e Assistência Social, assumiu a responsabilidade pela distribuição dos convênios, quadro de pessoal e patrimônio para estados, municípios e outros órgãos federais (Palotti, 2008). O BPC foi criado, em 1996, como dispositivo de segurança de renda para idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza extrema.

Em 1997, é publicada a primeira Norma Operacional Básica (NOB), que afirma o caráter participativo da política e estabelece uma Comissão Tripartite, de caráter consultivo, visando à articulação dos três níveis de governo. A segunda NOB, em 1998, redesenha espaços de pactuação e deliberação, criando a Comissão Intergestora Tripartite, para articular nacionalmente a política, e a Comissão Bipartite, para articular a política nos estados.

No final da década de 1990, ocorre a criação de programas de transferência de renda, inicialmente nos governos locais, e tem início a construção do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), voltado para a identificação do público em situação de pobreza no país. Entretanto, as

competências entre os entes federados ainda não estavam muito claras e os estados e municípios não encontraram incentivos que favorecessem o pacto federativo no âmbito da assistência social (Palotti, 2008).

Com o governo do presidente Lula, em 2003, há uma inflexão importante na política. Naquele ano, ocorre a criação do PBF, reunindo diversos programas de transferências de renda de distintas secretarias e para diferentes públicos. A criação do Ministério da Assistência Social (MAS), nesse mesmo ano, sinaliza a prioridade e a dimensão estratégica dessa política para o novo governo. Em 2004, opera-se a unificação do Ministério da Assistência com o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) e com a Secretaria Executiva do Bolsa Família, que dá origem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), agregando diversos programas (Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, 2006).

Esse período é marcado por um aumento expressivo dos recursos financeiros aplicados, da cobertura dos programas e do investimento realizado para dotar o órgão central de capacidade técnica e institucional. Três grandes áreas de políticas de proteção passam a compor o MDS: transferência de renda, segurança alimentar e assistência social.

O investimento na criação de capacidade técnica fica evidente na construção das bases institucionais, com a formação de organizações fortes e com dimensão programática robusta, como é o caso do MDS. A implantação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), responsável pelo monitoramento e pela avaliação das ações do ministério, bem como a implantação de sistemas de informação para operacionalizar a cooperação entre os níveis de governo, também evidenciam a expansão das capacidades da política pública. Como expressão desse esforço de expansão de capacidades, tem-se o programa do CapacitaSuas, voltado para a formação dos operadores da política no nível municipal e estadual de gestão, que capacitou dezenas de milhares de técnicos e operadores da rede socioassistencial, ao longo de sua existência, em parceria com 121 instituições de ensino superior (IES) de todo o país (Vilas Boas *et al.*, 2015).

Os anos 2000 marcaram, assim, um novo patamar de institucionalidade para a assistência social, com a implantação de novas estruturas organizacionais, aporte de pessoal e novos mecanismos de gestão para garantia da implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), instituída em 2004. A PNAS criou o Suas, a partir do qual a assistência social se organiza como um sistema, buscando-se uma ruptura com ações descontínuas e a falta de integração entre os entes federados. Por se tratar de um modelo de política baseado na descentralização, coube aos municípios o desafio de colocar em prática um conjunto de serviços, benefícios, programas e projetos parametrizados por referências normativas advindas da União, por meio do MDS e do CNAS.

É nesse contexto que se insere o aumento do quantitativo e a profissionalização de pessoal ocupado em todas as etapas e tarefas da política assistencial, notadamente aquele localizado nas municipalidades, onde acontece a prestação direta de serviços junto à população.

4 A CRIAÇÃO DE CAPACIDADE ADMINISTRATIVA E POLÍTICA NO SUAS E O DESENVOLVIMENTO DAS INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS E NOS SERVIÇOS

Na política de assistência, paralelamente ao empenho na construção da base normativa, fazem-se esforços para a criação de capacidade técnica, administrativa e política. Esta seção busca evidenciá-los.

A partir da Lei nº 12.435/2011 (que altera a Loas de 1993), da PNAS (de 2004), e da NOB (de 2005), a assistência social assume três importantes funções no contexto da seguridade social brasileira: a vigilância, a defesa e a proteção social.

A vigilância social está relacionada à produção e sistematização de informações, por meio de indicadores territorializados, a respeito de situações de vulnerabilidades e riscos sociais que incidem sobre indivíduos e famílias, bem como suas repercussões nos territórios de vida em seus diferentes ciclos, desde a infância até a velhice. Procura também acompanhar os padrões de atendimento dos serviços socioassistenciais, buscando demonstrar as qualidades de tais serviços (Brasil, 2005). A defesa social e institucional se vincula à noção da garantia dos direitos socioassistenciais, por meio da oferta de serviços de proteção social básica e especial, a partir dos quais se viabilizam, aos usuários dos serviços, o acesso ao conhecimento e a defesa desses direitos (Brasil, 2005). Quanto à função de proteção social, esta ocorre por meio da garantia das seguranças sociais (acolhida, renda, convívio, desenvolvimento de autonomia e apoio e auxílio), que são operacionalizadas por meio de serviços, programas, projetos e benefícios ofertados no Suas (Brasil, 2012).

Diante da heterogeneidade das ações da assistência social, o CNAS aprova, em 2009, por meio da Resolução nº 109, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que objetiva a padronização dos serviços de proteção básica e especial em todo o território nacional e estabelece parâmetros de conteúdo de cada um deles, propósito, público e resultados esperados, entre outros critérios.

O campo normativo e regulatório é uma dimensão central para a ampliação das capacidades estatais no âmbito de qualquer política. Simultaneamente relacionado à dimensão administrativa e política, o marco normativo-regulatório da assistência constitui um legado estruturante da trajetória de construção institucional (Silveira, 2017). Na perspectiva de Silveira, a importância conferida ao marco regulatório está relacionada à maior necessidade de legitimação da política e de seus princípios, alicerçados na perspectiva do direito à proteção social não contributiva.

As ações do Suas estão orientadas para as famílias como objeto prioritário de intervenção (matricialidade sociofamiliar) e pelo foco no território, em uma perspectiva de gestão da proximidade. A política de assistência, com o Suas, passa a ser sistêmica, pautada no pacto federativo e na efetivação dos direitos socioassistenciais. Tais direitos são viabilizados pela oferta de serviços socioassistenciais, que se organizam em dois níveis de complexidade: serviços de proteção social básica e serviços de proteção social especial (de média e alta complexidade).

A proteção social básica “tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (Brasil, 2005, p. 33). Os serviços, nesse nível, têm caráter preventivo e são executados nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), em outros equipamentos públicos de assistência social, bem como nas entidades conveniadas e organizações não governamentais, que compõem a rede de serviços socioassistenciais. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) é o serviço estruturante da proteção básica.

A proteção social especial, por sua vez, pode ser de média ou alta complexidade, e destina-se a famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados, envolvendo ou não a ruptura dos laços familiares e comunitários. Trata-se da

modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (Brasil, 2009, p. 37).

Esses serviços encontram-se diretamente articulados com o sistema de garantia de direitos, o que envolve o Poder Judiciário e o Ministério Público. Os serviços de média complexidade são destinados às famílias e indivíduos que vivem situações de violação de direitos, mas que mantêm vínculos familiares e comunitários; enquanto a alta complexidade atende famílias e indivíduos em situação de desproteção e ameaça e que têm vínculos familiares rompidos, precisando, portanto, de uma proteção integral (Brasil, 2009, p. 38).

Os serviços de proteção especial são executados pelos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (Creas), de base regional, podendo ser também de base municipal. O Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi) é o serviço estruturante da proteção especial. A regionalização do Paefi constitui uma das estratégias de ampliação do atendimento do Suas, direcionada a assegurar o acesso ao atendimento às populações dos municípios com até 20 mil habitantes. Por meio da implantação do Creas Regional, que exige a atuação dos estados e municípios, pode-se garantir a cobertura do atendimento à população de pequenos municípios que não possuem esse serviço.

O quadro 1 sintetiza os serviços tipificados, por nível de proteção, desenvolvidos pela rede socioassistencial do Suas.

QUADRO 1

Síntese dos serviços da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais

Proteção social básica	Proteção social especial	
	Média complexidade	Alta complexidade
Paif	Paefi	Serviço de Acolhimento Institucional
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Serviço Especializado de Abordagem Social	Serviço de Acolhimento em República
Serviço de Proteção Social no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Pessoas Idosas	Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias	Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências
	Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	

Fonte: Brasil (2005, p. 33; 2009, p. 38).

Outra dimensão central da concepção de capacidade estatal refere-se ao componente político-institucional. Nesse sentido, importa ressaltar que a criação do Suas foi a principal deliberação da CNAS, em 2003 (Silveira, 2017). O processo de institucionalização e de criação de capacidade estatal vem sendo forjado e ganha densidade a partir de 2005, com a NOB/Suas, que estabelece a base normativa para a organização do sistema público estatal no campo da assistência social, apoiado no pacto federativo e na diretriz da descentralização.

Além de reafirmar as seguranças afiançadas, este instrumento normativo se ocupa em posicionar a responsabilidade estatal, com a definição dos tipos de gestão e dos níveis de habilitação, inaugurando, a exemplo da saúde, uma lógica de correspondência entre requisitos e incentivos, o que dinamiza as instâncias políticas do Suas. Nessa Norma não são “solucionados” os problemas típicos do pacto federativo no Suas. Ainda que existam responsabilidades bem demarcadas na Loas, como o cofinanciamento dos estados para benefícios eventuais, os entes federados se posicionam politicamente numa evidente verticalização: municípios com responsabilidades de ofertas de serviços; estados com função principal de monitorar e, para muitos, fiscalizar municípios; União com a coordenação nacional e repasse de recursos. Essa fase, portanto, foi estruturante e possibilitou que a assistência social se apresentasse como política pública na agenda dos governos e da própria sociedade civil, pela ampla difusão do sistema estatal e suas regras republicanas (Silveira, 2017, p. 496).

Em relação aos mecanismos e às estruturas de incentivos que foram criados, buscando melhorar a gestão do PBF e do Cadastro Único, teve início, em 2006, a implementação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família

(IGD-BF), com foco no nível municipal; e em 2010 foram estabelecidos os meios para transferência de recursos para o nível estadual de gestão. Tal inovação foi disseminada aos Suas com a criação do IGD-Suas, em 2011 (Lei nº 12.435/2011), com o objetivo de apoiar, via recursos da União, o processo de descentralização dos serviços e benefícios de assistência social. Com esses instrumentos de financiamento, são estabelecidas as bases para a gestão do Suas, do PBF e do Cadastro Único, na perspectiva de fortalecimento do sistema federativo e da gestão descentralizada. A promulgação dessa lei é um marco no processo de institucionalização, por inserir o Suas na Loas, buscando garantir a sua sustentabilidade.

Em 2012, na NOB-Suas, é resgatado o planejamento como principal instrumento para a melhoria da oferta da provisão. Tem-se nesse sentido o Pacto de Aprimoramento do Suas, sustentado pela definição de metas, indicadores e ações para melhoria da gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como por mecanismos de monitoramento e avaliação. O plano tem periodicidade quadrienal, com revisão anual. Com essa normativa, afirma-se a concepção de proteção, os objetivos da política, sua organização no sistema federativo, o modelo de gestão compartilhada entre os entes federados, com estruturas de governança democráticas e participativas, com reforço do caráter deliberativo das instâncias de construção da política, como as conferências municipais, estaduais e nacional, que são centrais para a formulação da política. Também os conselhos, nos três níveis de gestão, são reforçados nessa normativa, enfatizando-se o compromisso com a publicização da política e a prestação de contas para a população.

A trajetória aqui descrita indica um esforço consistente e sistemático para fortalecimento da política de assistência, seja em sua dimensão técnica e administrativa, seja na dimensão político-institucional. A expansão da oferta dos serviços é evidência do investimento nas capacidades técnicas e administrativas da política de assistência. Em 2007, existiam 4.195 equipamentos de Cras no país, sendo que 56,6% dos municípios brasileiros tinham pelo menos um Cras. Em 2019, o número de Cras mais que dobrou, alcançando o total de 8.357, sendo que, já em 2017, 99% dos municípios tinham pelo menos um desses equipamentos (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020).

Em 2008, com apenas três anos de criação do Suas, esses equipamentos apresentaram uma expansão de 167% em relação à quantidade existente em 2005, totalizando 6.124 unidades (5.142 Cras e 982 Creas). Dividindo o período de 2005 a 2017 em triênios, percebe-se que o primeiro deles foi o que apresentou maior expansão. O segundo triênio também assistiu a um aumento expressivo: em 2011, já havia 9.584 equipamentos socioassistenciais (Cras e Creas) nos municípios. Ainda que o ritmo de expansão dos Cras tenha diminuído nos anos posteriores, a quantidade de Cras e Creas existentes totalizou 10.869, ou seja, [era] quase cinco vezes maior que em 2005 (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020, p. 198).

A implantação dos equipamentos estatais públicos em todo o território nacional, com ampla cobertura e a garantia de um sistema de financiamento¹⁵ que viabiliza recursos continuados para municípios e estados, com repasses fundo a fundo, baseados em pisos de proteção, constituem elementos estruturantes da capacidade administrativa da política (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020). A adoção de critérios técnicos e indicadores de desempenho para partilha de recursos, a tipificação dos serviços e a criação e o fortalecimento de sistemas de informação sobre a provisão dos serviços são alguns dos elementos que corroboram o avanço em termos de capacidades técnicas da política de assistência.

Do ponto de vista da capacidade política, destaca-se a trajetória ascendente do gasto da União com a política de assistência, refletindo a prioridade na agenda para a construção de suas capacidades em ambiente econômico favorável. Em 2003, esses gastos perfaziam R\$ 1,4 bilhão (em valores de 2018). Em 2013, após quase dez anos de criação do Suas, a despesa da União com o Suas mais que dobrou, atingindo o patamar de R\$ 3 bilhões¹⁶ (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020). Essa expansão de gastos ocorre em um período de crescimento econômico que abriu espaço fiscal para o incremento de recursos e para a contratação de trabalhadores. A partir de 2014, com a crise econômica, observa-se uma reversão do comportamento do gasto federal: o montante destinado ao Suas cai para R\$ 2,5 bilhões, e chega a R\$ 2,3 bilhões em 2015. Em 2016 e 2017, os gastos aumentam, mas, em 2018, os recursos destinados ao Suas caem novamente, chegando a R\$ 2,5 bilhões, o que afetou também a regularidade dos repasses aos entes¹⁷ (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020).

Além da cooperação entre os entes, outra dimensão da capacidade política que merece destaque foi a criação de instâncias e formas de participação social para a construção da política e sua implementação, como a realização das conferências (municipais, estaduais e nacional), a criação dos conselhos e fóruns de participação dos usuários e comissões tri ou bipartites. Ainda na dimensão político-institucional, cabe ressaltar o esforço para o estabelecimento do pacto federativo e da cooperação entre entes federados, para a produção de uma política que institui também relações entre os poderes (Executivo e Judiciário), relações entre

15. A operacionalização da política se beneficiou do modelo compartilhado de “cofinanciamento entre os entes, por meio de transferências regulares e automáticas, bem como a necessidade de destinação de recursos para benefícios, serviços, programas e projetos. Os blocos de financiamento são instituídos abrangendo: proteções básica e especial; gestão do Suas; gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único” (Silveira, 2017, p. 500).

16. Foram considerados os gastos com serviços, os programas/projetos socioassistenciais, IGD-Suas, além de recursos destinados ao financiamento dos conselhos de assistência social e da vigilância socioassistencial. Foram desconsiderados os benefícios socioassistenciais (BPC), os benefícios de transferência de renda (PBF, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti, e Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem), além das despesas com o Cadastro Único e o IGD-PBF (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020, p. 193).

17. A expansão de gastos que ocorre em 2016 e 2017, momento de restrição fiscal, se deve sobretudo à priorização do Programa Criança Feliz (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020).

os distintos setores de políticas (educação, saúde, cultura etc.) e entre entidades da sociedade civil e o poder público, na provisão dos serviços socioassistenciais, por meio da rede socioassistencial.¹⁸

De acordo com NOB-Suas,

a rede socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade (Brasil, 2005, p. 94).¹⁹

Com essa descrição da organização do Suas, da sua oferta de serviços socioassistenciais e da expansão de sua rede de serviços e de trabalhadores, observa-se a complexidade dessa política pública, que conta com um conjunto muito diverso de agentes públicos, governamentais e não governamentais, de distintas esferas de governo e de diferentes poderes, configurando um campo de intervenção pública que tem, em seus trabalhadores, a sua principal base de ação. Focar essa dimensão constitui uma base importante para análise da capacidade técnica e administrativa da política, objeto da próxima seção.

5 A FORÇA DE TRABALHO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A análise da evolução da força de trabalho na política de assistência social, ao longo das últimas décadas, é ainda uma investigação difícil pela relativa *juventude* desse campo programático e, infelizmente, pela imprecisão dos registros e descontinuidades das séries históricas recentes. A Relação Anual de Informações Sociais (Rais), a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e o Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas) são fontes potencialmente interessantes para esse estudo, mas não parecem trazer estatísticas convergentes em termos quantitativos e em termos de tendências.

De um lado, a Rais não parece contabilizar a totalidade de profissionais alocados nessa política nos estados e municípios, a julgar pelo quantitativo de assistentes sociais registrados. Ademais, pela natureza desse registro administrativo, a Rais não identifica a lotação setorial desses e de outros profissionais que atuam

18. Vários normativos regulam a rede socioassistencial (Loas/Lei nº 8.742/1993, Política Nacional de Assistência Social/ Resolução CNAS nº 145/2004), NOB-Suas (Resolução CNAS nº130/2005) e Decreto nº 6.308/2007, que dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social.

19. De acordo com a NOB-Suas, "a ação da rede socioassistencial de proteção básica e especial é realizada diretamente por organizações governamentais ou mediante convênios, ajustes ou parcerias com organizações e entidades de assistência social. A relação entre as entidades de assistência social e o Suas se dá através de um vínculo – vínculo Suas – pautado pelo reconhecimento da condição de parceiro da política pública de assistência social. Será estabelecido a partir desse reconhecimento pelo órgão gestor, da entidade, previamente inscrita no respectivo conselho de assistência social, da identificação de suas ações nos níveis de complexidade definidos pela Política Nacional de Assistência Social e de sua possibilidade de inserção no processo de trabalho em rede hierarquizada e complementar" (Brasil, 2005, p. 97) .

na área, psicólogos, terapeutas ocupacionais, advogados etc., nas prefeituras e governos estaduais. Assim, com essa base de dados, não é possível analisar, de forma consistente, a alocação crescente de trabalhadores nos serviços assistenciais e em outras atividades de gestão do Suas pelo país, nos últimos quinze a vinte anos.

A Munic, por sua vez, pioneira em 2005 no levantamento dos trabalhadores, dos equipamentos e das características da institucionalização da política de assistência social nos municípios, por meio de parceria institucional entre o IBGE e a Sagi do MDS, sofreu uma descontinuidade ruínosa em sua edição em 2017. Depois de a pesquisa ter sido replicada e aprimorada em duas coletas – 2009 e 2013 –, o levantamento de 2017 não contemplou o registro do quantitativo de trabalhadores e outras variáveis relevantes para acompanhamento da institucionalização da política. Vale registrar que, desde 2016, outras políticas passaram a vivenciar situações semelhantes, com interrupção de séries históricas ou de processos de aprimoramento da coleta, como revelam, de forma emblemática, as reduções dos quesitos previstos no Censo Agropecuário 2017 e no Censo Demográfico 2020-2022.²⁰

A série da Munic de 2005 a 2013, no entanto, permite visualizar o fortalecimento da política de assistência social pelo país no período, quando o número de municípios com secretaria exclusiva nesse campo programático passou de 3.273 para 4.197 (tornando-se 28% maior). Outra indicação de sua institucionalização nos municípios, trazida pela Munic, é o expressivo aumento de trabalhadores envolvidos: entre 2005 e 2013, o total de servidores passou de 139,5 mil para 244,7 mil, cifra 75% maior.

Com o Censo Suas, é possível fazer uma análise histórica mais extensa e comparável do quantitativo e das características dos trabalhadores, no período 2011-2017.²¹ Inspirada no suplemento de assistência social realizada na Munic 2015, este levantamento eletrônico (então chamado de Censo Cras) foi realizado pela primeira vez em 2007. Desde então, o levantamento tem sido anual, ampliando-se a cobertura de coleta – equipamentos públicos, não governamentais e outras unidades administrativas – com questionários mais abrangentes, de modo a se acompanhar a dinâmica de estruturação e capilaridade do Suas. As informações sobre os vínculos dos trabalhadores, a escolaridade e as ocupações atuantes no Suas parecem adquirir maior consistência e regularidade a partir de 2011, motivo pelo qual são empregadas nesta seção.

Retratando esse duplo movimento, de expansão dos serviços socioassistenciais e ampliação das unidades de investigação nos municípios, o Censo Suas revela que, entre 2011 e 2017, o total de trabalhadores nos equipamentos públicos

20. Esse desprestígio das estatísticas públicas e de órgãos produtores de informação passou a ser ainda mais intenso a partir de 2019, interrompendo um ciclo virtuoso e sinérgico de produção de informação e seu uso nas políticas públicas (Jannuzzi, 2021).

21. Os dados sobre recursos humanos do Censo Suas 2018 e 2019 requerem análises mais aprofundadas para avaliação da comparabilidade da série histórica. Por essa razão, não são usados neste estudo.

governamentais e não governamentais prestadores de serviços cresceu de forma expressiva, saindo de 78,6 mil para mais de 305 mil trabalhadores, um aumento de quase quatro vezes (tabela 1).

A expansão do número de trabalhadores, ao longo dos anos, é um reflexo da expansão da capacidade técnica e administrativa da política. Considerando-se apenas os trabalhadores alocados na provisão dos serviços nos Cras e Creas, esse número passou de 77.376, em 2011, para 118.798 em 2017, uma expansão de 53,4%.

TABELA 1
Trabalhadores nos equipamentos do Suas: rede governamental e não governamental – Brasil (2011-2017)

Equipamento	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Centro Pop ¹	1.187	1.636	1.914	3.028	3.108	3.116	2.988
Cras	59.109	68.275	75.241	95.325	91.965	89.038	95.967
Creas	18.267	19.877	20.938	22.082	22.288	22.680	22.831
Centro de acolhimento	-	-	59.086	75.613	83.824	89.384	91.676
Centro de convivência	-	-	-	-	60.224	65.233	65.305
Centro Dia ²	-	-	-	-	22.484	25.151	25.978
Família acolhedora	-	-	-	-	-	-	821
Total	78.563	89.788	157.179	196.048	283.893	294.602	305.566

Fonte: Censo Suas.

Notas: ¹ Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

² O Centro Dia é uma unidade pública destinada ao atendimento especializado a pessoas idosas e a pessoas com deficiência que tenham algum grau de dependência de cuidados.

Frente às limitações que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impõe à contratação de pessoal nos municípios, essa expansão da força de trabalho deve-se, em alguma medida, às mudanças na legislação que permitiram a estados e municípios utilizarem recursos federais para pagamento de pessoal no Suas (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020). Também contribuiu para esse aumento a incorporação e a expansão da rede não governamental prestadora de serviços junto ao Suas, em especial, os centros de acolhimento e os centros de convivência.

Essa evolução quantitativa da força de trabalho do Suas não foi acompanhada, no entanto, em igual intensidade, pela regularização dos vínculos contratuais. No que concerne à força de trabalho alocada nos Cras e Creas, observou-se aumento significativo da parcela de estatutários no período, de 24,5 mil para quase 42 mil servidores, entre 2011 e 2017. Contudo, em 2017, cerca de metade dos trabalhadores ainda continuava sendo contratada por meio de vínculos precários (tabela 2). Os comissionados tiveram aumento de 70% no período, e os contratados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) foram os que menos cresceram (17,82%).

TABELA 2
Trabalhadores dos Cras e Creas, por vínculos de trabalho – Brasil (2011-2017)

Vínculo	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variação (%)
Estatutários	24.486	28.987	32.754	36.424	37.866	39.740	41.760	70,55
CLT	5.759	6.378	7.021	8.153	7.889	7.401	6.785	17,82
Comissionados	6.871	7.404	9.332	11.379	10.884	10.247	11.681	70,00
Sem vínculo permanente	40.255	45.382	47.072	61.451	57.614	54.330	58.572	45,50
Não informado	5	1	-	-	-	-	-	-
Total	77.376	88.152	96.179	117.407	114.253	111.718	118.798	53,53

Fonte: Censo Suas.

A ampliação do conjunto de serviços socioassistenciais prestados à população levou a um aumento da contratação e também da qualificação dos trabalhadores. Houve um aumento expressivo do conjunto de profissionais de nível técnico e de nível superior (tabela 3). Em 2017, o corpo técnico dos Cras e Creas era composto por 40% de trabalhadores com nível médio e metade com nível superior (e pós-graduação).

TABELA 3
Trabalhadores dos Cras e Creas, por nível de escolaridade – Brasil (2011-2017)

Escolaridade	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variação (%)
Sem instrução	3.381	3.835	4.217	4.633	4.454	4.044	4.123	21,95
Ensino fundamental	5.729	6.349	6.959	7.705	7.174	6.649	6.981	21,85
Ensino médio	27.155	31.806	35.677	49.053	46.784	44.898	48.023	76,85
Ensino superior	34.399	39.043	42.234	48.517	48.107	47.982	51.121	48,61
Pós-graduação	6.707	7.118	7.092	7.499	7.734	8.145	8.550	27,48
Não informado	5	1	-	-	-	-	-	-
Total	77.376	88.152	96.179	117.407	114.253	111.718	118.798	53,53

Fonte: Censo Suas.

Entre os profissionais de nível superior envolvidos nos serviços dos Cras e Creas, em 2017, eram mais numerosos os assistentes sociais (25,6 mil), os psicólogos (14,5 mil) e os pedagogos (7,1 mil) (tabela 4). De 2011 a 2017, o número de profissionais da assistência social quase dobrou. Dada a diversidade e a complexidade do trabalho socioassistencial, os serviços requerem várias competências profissionais, como se verifica na burocracia alocada nos Cras e Creas, que requerem também advogados, administradores e ocupações no campo da saúde. Em que pese o aumento na alocação de profissionais de nível superior, chama a atenção o aumento dos profissionais com ocupações de nível médio, que passou de 9,3 mil, em 2011, para 30,1 mil, em 2017. Por sua vez, os que não tinham formação profissional em 2017 (28,3 mil) ficaram relativamente estáveis no período.

TABELA 4
Trabalhadores dos Cras e Creas, por área de formação – Brasil (2011-2017)

Profissão	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variação (%)
Administrador	504	531	650	729	862	897	1.185	135,12
Advogado	1.347	1.496	1.618	1.783	1.871	1.848	1.980	46,99
Analista de sistemas	20	34	34	46	59	63	81	305,00
Antropólogo	5	6	13	11	12	16	11	120,00
Assistente social	17.185	19.775	21.084	22.987	23.337	23.615	25.665	49,35
Cientista político	9	9	13	15	6	5	12	33,33
Economista	64	53	49	59	59	59	60	-6,25
Enfermeiro	91	92	95	95	100	101	122	34,07
Fisioterapeuta	95	126	119	161	131	126	135	42,11
Médico	4	2	6	3	3	4	3	-25,00
Não informado	5	1	-	-	-	-	-	-
Nutricionista	103	100	99	111	109	92	122	18,45
Outra formação de nível superior	5.227	5.947	5.757	9.042	8.710	8.825	8.808	68,51
Pedagogo	4.983	5.228	5.513	7.018	6.662	6.405	7.194	44,37
Profissional de nível médio	9.320	13.591	17.971	27.222	27.050	26.408	30.161	223,62
Programador	7	8	7	8	11	5	51	628,57
Psicólogo	11.159	12.435	12.882	13.667	13.731	13.824	14.544	30,33
Sem formação profissional	26.945	28.399	29.987	34.169	31.249	29.124	28.358	5,24
Sociólogo	130	139	135	128	127	118	130	0,00
Terapeuta ocupacional	173	180	147	153	164	183	176	1,73
Total	77.376	88.152	96.179	117.407	114.253	111.718	118.798	53,53

Fonte: Censo Suas.

Nesta seção, foi feita uma descrição da força de trabalho envolvida com a oferta dos serviços socioassistenciais. Observou-se, além de sua expansão ao longo dos anos, as características do vínculo e o perfil profissional dos operadores da política *na ponta*. A seção 6 apresenta, ainda que brevemente, alguns elementos relativos à natureza da política que impactam a provisão dos serviços, e destaca a centralidade dos técnicos para o alcance dos objetivos da política de assistência social.

6 OS TRABALHADORES DO SUAS PARA ALÉM DOS NÚMEROS: O COTIDIANO E O FAZER DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A política de assistência social apresenta, de forma acentuada, uma característica presente em toda política pública: a centralidade dos servidores que estão situados nos ministérios, nas secretarias estaduais e municipais, e que atuam em serviços distintos e atendem indivíduos, grupos e famílias que se encontram em situação

de vulnerabilidade e risco social, em uma diversidade de equipamentos, nos mais de 5.570 municípios brasileiros. Para além da expansão e qualificação da força de trabalho dos agentes, importa, e muito, a consideração das dimensões relacionadas à natureza do trabalho que impactam diretamente a provisão dos serviços socioassistenciais. O componente intersubjetivo e a centralidade dos processos interpretativos, no âmago da provisão dos serviços, acrescenta ainda maior complexidade ao processo de implementação das políticas de assistência social.

Se os agentes de ponta são cruciais para grande parte das políticas sociais, para a área de assistência essa centralidade fica ainda mais evidente. São esses trabalhadores, em sua maioria mulheres (cerca de 80%), que fazem a tradução ou operacionalização dos princípios, das normas, das intenções políticas e dos objetivos para a realidade, sob a forma de políticas públicas. São essas pessoas que, no desenvolvimento de atividades cotidianas, geram valor público e produzem efeitos na população atendida. Saliente-se que essa clientela é composta, em sua imensa maioria, por famílias e indivíduos em situação de alta vulnerabilidade social e com poucos recursos para enfrentar as condições de violação de direitos – ou ainda a fome, o desemprego, a morte, a perda de apoio para proteger-se dos eventos de risco e das condições de vulnerabilidade social.

Seja no processo de formulação, seja no de implementação, a burocracia de médio escalão e a burocracia do nível de rua cumprem um papel crucial, pois constituem os verdadeiros ativos ou *tecnologias* capazes de produzir os resultados desejados na proteção social não contributiva no Brasil, fazendo a tradução de normativas, a partir de suas percepções e julgamentos (Bronzo, Costa e Guimarães, 2022).

Tradicionalmente, desde seu surgimento, a política de assistência opera sob a forma de entrega de benefícios tangíveis, como dinheiro, cestas básicas, auxílios diversos, e, durante muito tempo – e até há bem pouco tempo –, as ações de assistência ainda abrangiam, majoritariamente, doações de cestas básicas, de roupas e cobertores, próteses, cadeiras de rodas, sem compromisso com a garantia de direitos e com a ideia de proteção social.

A política de assistência, desde a CF/1988, e, sobretudo, após o Suas, altera a natureza dessa oferta. Ainda existem os benefícios eventuais, auxílios em dinheiro ou em espécie, que são utilizados como instrumentos de proteção, mas estes não são os únicos, e nem mesmo os mais importantes. A ênfase da oferta dos serviços específicos da assistência social está nos serviços do Paif e do Paefi, desenvolvidos nos Cras e Creas, respectivamente, voltados para o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, para a proteção dos indivíduos com direitos ameaçados ou violados, para o fortalecimento da autonomia e do protagonismo da população atendida.

Entre as ações desenvolvidas cotidianamente pelos trabalhadores do Suas, citem-se o atendimento familiar ou individualizado; visitas domiciliares; busca ativa de usuários ainda não inseridos na rede de proteção; acolhimento de demandas; encaminhamentos para outras políticas e serviços; desenvolvimento de oficinas e atividades diversas; ações junto ao território para articulação das redes locais e desenvolvimento dos vínculos comunitários; além de outro conjunto nada desprezível de atividades, como cadastramento de usuários e atualização de dados e informações para alimentação dos sistemas nacionais de informação, entre outras.

O público coberto pelos serviços ofertados anualmente nos Cras atinge cerca de 40 milhões de famílias referenciadas, sendo mais de 21 milhões de atendimentos realizados por ano (Silveira *et al.*, 2020, p. 3). Esse público compreende famílias em situação de insegurança alimentar, com vínculos familiares e comunitários fragilizados, indivíduos e grupos vítimas de violências, abuso sexual, negligência, abandono, pessoas com deficiência, idosos atendidos em domicílios ou abrigados em instituições de longa permanência, pessoas em situação de rua, migrantes, crianças em situação de exploração do trabalho, crianças e jovens abrigados ou em cumprimento de medidas protetivas e socioeducativas. Esses indivíduos e famílias compartilham situações de vulnerabilidade e de risco social, em territórios com infraestrutura precária em termos de acesso aos serviços públicos e, não raro, em cenários de violência e insegurança social.

O público com o qual a assistência social trabalha vive em condições de intensas e diversas dimensões de privação material. Mas, para além das privações materiais – que são profundas e duradouras, não raro intergeracionais –, a literatura especializada aponta que, nas condições de pobreza, principalmente pobreza extrema, estão presentes ainda dimensões menos tangíveis, que se caracterizam pela presença de condições psicossociais negativas, como baixa autoestima, apatia, fatalismo, desesperança, subalternidade, baixa capacidade de ação, entre outras (Raczinsky, 2002; OPHI e CAF, 2016; Nayaran *et al.*, 2002; Alsop, 2005; Rego e Pinzani, 2013; Paugam, 2003; Bronzo e Prates, 2012).

Essas condições impactam nas possibilidades de enfrentamento da reprodução da pobreza, mantendo as pessoas presas nas *armadilhas da pobreza*, pela operação simultânea de diversos vetores de privação (de ordem material ou como recursos emocionais e sociorrelacionais) que se somam, interagem e ampliam seus efeitos perversos. A complexidade da produção, reprodução ou superação das condições de pobreza passa pela interação de macrofatores, relativos às estruturas de oportunidades abertas, sobretudo, pelo Estado, via provisão de políticas públicas; e por fatores de natureza relacional e intersubjetiva, que se produzem nas interações sociais, sobretudo entre pobres e não pobres, e entre técnicos e agentes governamentais e a população beneficiária das políticas de assistência social (e demais políticas sociais).

Nessa complexa teia, as relações entre a burocracia do nível de rua (Lotta, 2012) e a população atendida constituem um ativo relevante para a busca de soluções e provisões, o que reforça a importância do recrutamento meritocrático e do desenvolvimento profissional desses agentes. São eles os catalisadores dos “processos de conversão de intenções políticas em consequências sobre a sociedade”²² (Nogueira, 1998, p. 11, tradução nossa), operando os serviços na tentativa de alterar as condições de desproteção de uma enorme parcela da população.

Essa dimensão é central para a efetividade dos serviços socioassistenciais, na medida em que, ao contrário da área da saúde, que conta com equipamentos sofisticados para atuação nos serviços de média e alta complexidade, o principal instrumento ou a tecnologia disponível, no campo da assistência, são os servidores e agentes que ofertam os serviços (Bronzo, Costa e Guimarães, 2022). Estes interagem face a face com os beneficiários da política em “encontros burocráticos”, com claros “efeitos de subjetivação” (Pires, 2020, p. 37), permeados por representações, valores, preconceitos (Lotta, 2019), atravessados por dimensões de natureza psicossocial que estão presentes e afetam o desenvolvimento dos serviços e, portanto, os resultados da política.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, abordou-se a construção de capacidades estatais no desenvolvimento da política de assistência social, resgatando-se sua trajetória desde seus primórdios, quando nem mesmo era considerada um campo de ação governamental. As instituições filantrópicas, agindo sob a ótica da benemerência, da caridade e do favor, eram os agentes centrais na provisão da política, cabendo ao governo uma atuação fragmentada, pulverizada, sem aparato organizacional e arcabouço normativo e institucional. Foram apresentadas inovações institucionais e aspectos relativos ao aumento da capacidade política e administrativa dos programas e serviços socioassistenciais, ao longo dos anos 2000 e 2010, no Brasil.

O grande momento de inflexão ocorre com a CF/1988, que estabelece a gramática dos direitos e insere a assistência social como um dos três pilares do sistema de seguridade brasileiro. Conjuntos de leis, decretos, documentos normativos, portarias, instâncias de pactuação e de participação social, fundos, pisos, mecanismos de incentivos e de tipificação dos serviços foram sendo estruturados para garantir a dimensão de um sistema destinado à política de assistência. Isso significa dotá-la de organicidade, partindo de uma concepção de proteção que segue os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) de discriminação de serviços de

22. No original, “procesos de conversión de intencionalidades políticas en consecuencias sobre la sociedad.

baixa, média e alta complexidade e de organização da oferta a partir dos níveis de proteção (básica e especial).

A criação de novas estruturas organizacionais e novos mecanismos de gestão também marca o esforço de fortalecimento das capacidades administrativas, técnicas e institucionais dos governos, em seus diferentes níveis de gestão. As inovações nos instrumentos de gestão, de financiamento e de pactuação federativa adotados na construção do arcabouço normativo e institucional, bem como o montante de recursos alocados, são indicadores de que a capacidade política fortalece a capacidade estatal de provisão de bens e serviços públicos, com resultados e impactos sociais positivos ao longo do tempo. Alimentando-se reciprocamente, as inovações ocorrem em diversos âmbitos – legal, normativo, institucional, técnico e administrativo –, mas são provocadas e sustentadas a partir de um claro objetivo valorativo e político, que é a garantia da proteção social e dos direitos de cidadania orientados pelos princípios de equidade e justiça social.

Como aponta a bibliografia sobre capacidade estatal, parece ter havido correlação positiva entre orientação política do governo federal e priorização das forças políticas, para se alçar ao topo da agenda o fortalecimento do Suas, no período analisado, e se propiciar o aumento da capacidade administrativa, com crescimento da força de trabalho e a qualificação da burocracia em todas as esferas de governo. A qualidade e a profissionalização da burocracia, bem como seus atributos, por exemplo, a formação profissional e a qualificação, o vínculo profissional e o escopo de trabalho, são considerados fatores estratégicos para o fortalecimento da capacidade estatal e, conseqüentemente, para o alcance dos objetivos das políticas públicas (Evans, 1993; Repetto, 2004; Souza, 2016).

Houve um crescimento do número de trabalhadores com vínculos estáveis, revelando uma certa sustentabilidade da política, consequência da estruturação institucional da política nacional de assistência social, desde a CF/1988, e, sobretudo entre 2003 e 2014, de decisões e prioridades políticas direcionadas ao combate à fome e à pobreza, expressas na evolução ascendente do gasto federal na área e incremento da disponibilização dos equipamentos públicos. Entretanto, como vimos, o volume de trabalhadores com vínculos precários é alto, influenciando a rotatividade do pessoal e a precarização de suas condições de trabalho. A dimensão burocrática – que envolve regras uniformes e impessoais e procedimentos administrativos que plasmam a estrutura organizacional – tem forte impacto na capacidade estatal e no campo político. O recrutamento meritocrático da burocracia por concurso, para o ingresso na carreira pública, evita que o emprego público seja utilizado como instrumento de patronagem e diminui a captura dos interesses públicos pelos privados.

Para além da quantidade e da escolaridade dos trabalhadores da assistência, a qualidade dos técnicos de ponta importa, e muito, para a tradução dos objetivos da política em resultados efetivos de proteção social. Dotados de ampla discricionariedade, ainda que operando em um universo de serviços tipificados, os trabalhadores do Suas constituem o insumo principal para a produção dos serviços socioassistenciais e, portanto, para a efetivação dos direitos de proteção social. Em um país com uma realidade socioeconômica tão diversa e heterogênea como a brasileira, o sucesso desses empreendimentos coletivos depende de muitos fatores e condições, sobretudo quando voltados a atuar em dimensões estruturantes, como a fome, a desproteção social e a desigualdade.

As conexões entre a qualidade das burocracias e o desempenho dos serviços ou efeitos da política ainda constituem um campo pouco explorado de estudos. Mas existem evidências de que, embora este possa não ser um elemento suficiente, certamente é necessário como atributo de capacidades estatais para o provimento da política de assistência social (D’Albuquerque, 2017). A consolidação da profissionalização da burocracia, que significa recursos humanos com maior escolaridade e vínculos estáveis, e também capacitados para a compreensão dos princípios e das diretrizes da política, pode não ser um elemento determinante, mas certamente é condicionante dos resultados esperados com a oferta da proteção social.

Essas dimensões analíticas têm sido pouco mencionadas nas investigações sobre as mudanças sociais no país, em que pesem o montante de recursos públicos e o volume de pessoal técnico envolvido, e, em especial, os contextos e as situações de vulnerabilidade em que os profissionais atuam. A ampliação da demanda por proteção social – com o empobrecimento da população, a ampliação da desigualdade social e o retorno do país ao Mapa da Fome – ocorre ao mesmo tempo que se presencia uma retração do investimento em políticas sociais, seguindo as prerrogativas da Emenda Constitucional (EC) nº 95. Essa retração impacta direta e profundamente na implantação da política de assistência social nos municípios, em um contexto de escassez de trabalhadores para a provisão de serviços socioassistenciais. Ainda que tenha sofrido acréscimos ao longo dos anos, esse número ainda é insuficiente e prejudica, de forma central, tanto a cobertura quanto a qualidade dos atendimentos ofertados pelos equipamentos públicos e pela rede socioassistencial (Filgueiras, 2013).

Não fossem os avanços, em termos de capacidade estatal, na política de assistência social, as mudanças sociais teriam sido certamente menos intensas e menos abrangentes pelos territórios brasileiros. Se as evidências aqui sistematizadas não são suficientes para corroborar essa tese, o quadro contrafactual observado nos últimos cinco anos talvez não pudesse ser mais ilustrativo nesse sentido.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 89, p. 1-28, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3P6Ipnh>>.
- ALSOP, R. Empowerment: if it matters, how do we measure it? *In*: THE MANY DIMENSIONS OF POVERTY – INTERNATIONAL CONFERENCE, 2005, Brasília, Federal District. **Conference Paper**, 2005.
- ARANHA, A. V. **Estado em ação**: ideias, atores e instituições no enfrentamento da fome e da extrema pobreza no Brasil. 2019. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2019.
- BERTRANOU, J. Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. **Revista Estado y Políticas Públicas**, n. 4, p. 37-59, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3z2TkZR>>.
- BICHIR, R.; SIMONI JUNIOR, S. Disseminação de capacidades estatais na política de assistência social: uma análise na escala dos municípios. *In*: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Cegov, 2021. p. 434-470. Disponível em: <<https://bit.ly/3bZQQ5e>>.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas)**. Brasília: MDS, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2UvWz50>>.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**: texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: MDS, 2009.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **NOB Suas 2012**. Brasília: MDS, 2012 Disponível em: <<https://bit.ly/3CLIPuy>>.
- BRONZO, C.; PRATES, I. Tocando o intangível: explorando efeitos de programas sociais nas dimensões menos tangíveis da pobreza. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 107-128, 2012.
- BRONZO, C.; COSTA, E. C. R.; GUIMARÃES, F. A burocracia de nível de rua na implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif): percepções e traduções de normativas nas políticas públicas. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 14, n. 2, p. 1-16, abr.-jun. 2022.

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, 2005. p. 181-260.

CARREIRA, D.; DAVID, G. (Coord.). **LDO/LOA 2021 e PEC 188: Piso mínimo emergencial para serviços essenciais, desmonte do Estado pela PEC do Pacto Federativo e necessidade de mudanças urgentes nas regras fiscais**. São Paulo: Coalizão Direitos Valem Mais, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3LTQfzY>>.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: UNU-Merit, 2013. (Working Paper Series, n. 53). Disponível em: <<https://bit.ly/3IHpQDV>>.

CLAD – CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO. Uma nova gestão pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 1, p. 121-144, 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/3ayCpVs>>.

COTTA, T. C. **Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural**. Brasília: Enap, 1997. (Texto para Discussão, n. 21).

D'ALBUQUERQUE, R. W. **A demanda por serviços socioassistenciais e a burocracia da assistência social dos municípios brasileiros**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

DRAIBE, S. M. As políticas de combate à pobreza na América Latina. **São Paulo em Perspectiva**, v. 4, n. 2, p. 18-24, 1990.

_____. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 4, p. 3-15, 1997.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/3UPqG7k>>. Acesso em: 25 ago. 2022.

FILGUEIRAS, C. A. C. A expansão do social como campo de trabalho e seus desafios para os profissionais da política de assistência social no Brasil. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DO TRABALHO, 7., 2013, São Paulo. **Anais...** 2013.

GOMIDE, A. de A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. *In*: GOMIDE, A. de A.; BOSCHI, R. R. (Ed.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 15-47.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Cegov, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3z2Z2Lb>>.

GRINDLE, M. S. (Ed.). **Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa**. Cambridge, United States: Cambridge University Press, 1996.

JANNUZZI, P. de M. Informação estatística e políticas públicas: do debate racional esclarecido à irracionalidade terraplanista. *In*: NICOLÁS, M. A.; GAITÁN, F. (Org.). **Desmonte do Estado e retração da cidadania: pensando alternativas de proteção social**. 1. ed. Rio de Janeiro: INCT-PPED, 2021. v. 1, p. 32-50.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. *In*: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2012. p. 221-259.

_____. Práticas, interações, categorização e julgamentos: análise da ação discionária dos agentes comunitários de saúde. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 527-547.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Categorizando usuários “fáceis” e “difíceis”: práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. **Dados**, v. 63, n. 4, p. 1-40, 2020.

LOUREIRO, M. R. *et al.* Construção de capacidade estatal nas áreas econômica e social no Brasil (1988-2016). *In*: ENCONTRO DA ABCP, 11., 2018, Curitiba. **Anais...** Curitiba: UFPR, 2018.

MESQUITA, A. C. S.; PAIVA, A. B.; JACCOUD, L. Instrumentos financeiros de coordenação no Suas. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações inter-governamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020. p. 183-213.

MESTRINER, M. L. (Org.). **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MOORE, M. H. (Ed.). **Creating public value: strategic management in government**. Cambridge, United States: Harvard University Press, 1995.

NARAYAN, D. *et al.* (Ed.). **La voz de los pobres: clamando por el cambio**. Madrid: Mundiprensa; Banco Mundial, 2002.

NOGUEIRA, R. M. Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. *In*: VELARDE, J. C. C. (Ed.). **Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. p. 63-116.

OPHI – OXFORD POVERTY & HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE; CAF – CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. **Las dimensiones faltantes en la medición de la pobreza**. Bogotá: CAF; OPHI, 2016.

PALOTTI, P. L. de M. **Relações intergovernamentais e descentralização**: uma análise da implementação do Suas em Minas Gerais. 2008. Monografia (Graduação) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

PAUGAM, S. (Ed.). **Desqualificação social**: ensaio sobre a nova pobreza. São Paulo: Cortez, 2003.

PIRES, R. R. C. Encontros burocráticos e suas reverberações simbólicas: uma exploração das experiências de interação cotidiana com agentes do Estado. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 23, p. 37-47, jun. 2020.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3P6ZI7P>>.

PIRES, R. R. C.; LOTTA, G. Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 127-152.

RACZYNSKI, D. Equidad, inversión social y pobreza: innovar en como se concibe, diseña y gestiona la políticas y los programas sociales. *In*: SEMINARIO PERSPECTIVAS INNOVATIVAS EN POLÍTICA SOCIAL, 2002, Santiago. **Actas...** Santiago: Mideplan; Cepal, 2002. Mimeo.

REGO, W. L.; PINZANI, A. (Org.). **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora Unesp, 2013. 229 p.

REPETTO, F. **Capacidad estatal**: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Washington: Indes, 2004. (Serie Documentos de Trabajo, n. I-52).

SANTOS, W. G. dos. (Org.). **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVEIRA, J. I. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 487-506, 2017.

SILVEIRA, J. I. *et al.* **O desfinanciamento e o orçamento ordinário para assistência social**. São Paulo: Coalizão Direitos Valem Mais, 2020. (Nota Técnica).

SOARES, M. M.; CUNHA, E. da P. Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 1, p. 85-108, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3AJNhdV>>. Acesso em: 14 mar. 2022.

SOUZA, C. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, A. de A.; BOSCHI, R. R. (Ed.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 51-103.

_____. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS; Unesco, 2009. p. 13-55. Disponível em: <<https://bit.ly/3O6Gs9f>>.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 2010**: the real wealth of nations – pathways to human development. New York: UNDP, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3IHqSQj>>.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Unesco, 2006. (Policy Papers, n. 17). Disponível em: <<https://bit.ly/3NXDEv6>>.

VILAS BOAS, P. A. F. *et al.* A experiência de monitoramento do Programa Nacional de Capacitação dos Trabalhadores do Suas (CapacitaSuas). **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 9, p. 100-115, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3z23EkA>>.