

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FRANCISCO JOSÉ MOREIRA

**ENSINANDO A PESCAR: CAPACIDADE BUROCRÁTICA MUNICIPAL NO
SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

CURITIBA

2018

FRANCISCO JOSÉ MOREIRA

**ENSINANDO A PESCAR: CAPACIDADE BUROCRÁTICA MUNICIPAL NO
SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Tese apresentada ao Programa Pós-Graduação em
Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, da
Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial
à obtenção do título de Doutor em Ciência do Política.

Orientadora: Profa. Dra. Samira Olivieri Kauchakje

CURITIBA

2018

Catálogo na publicação
Biblioteca de Ciências Humanas - UFPR
Sirlei do Rocio Gdulla – CRB 9ª/985

Moreira, Francisco José

Ensinando a pescar: capacidade burocrática municipal no sistema único de assistência social [recurso eletrônico] / Francisco José Moreira. – Curitiba, 2018.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2018.

Orientadora: Profª. Drª. Samira Olivieri Kauchakje

1. Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - Burocracia - Brasil.
2. Saúde - Políticas públicas - Brasil. I. Título.


CDD 361.60981


TERMO DE APROVAÇÃO


Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Tese de Doutorado de **FRANCISCO JOSE MOREIRA**, intitulada: **ENSINANDO A PESCAR: CAPACIDADE BUROCRÁTICA MUNICIPAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**, após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovação no rito de defesa.

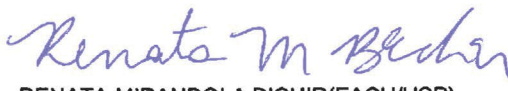
A outorga do título de Doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 27 de Setembro de 2018.


SAMIRA KAUCHAKJE(UFPR)
(Presidente da Banca Examinadora)


EMERSON URIZZI CERVI(UFPR)


RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI(UFPR)


RENATA MIRANDOLA BICHIR(EACH/USP)


MARIO PROCOPIUCK(PUC/PR)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço ao Rogério Ribas Assumpção, psicólogo do CREAS, cuja amizade foi responsável por me expor diuturnamente às idiossincrasias e dificuldades enfrentadas pelos burocratas municipais do Sistema Único de Assistência Social. A ele devo o impulso inicial que despertou o interesse no objeto de pesquisa aqui tratado.

Aos amigos cientistas políticos Bruna Tays Silva, pelo inestimável auxílio com o banco de dados, e Lucas Massimo, Luiz Domingos Costa e Pedro Medeiros, pelas incontáveis discussões informais que muito auxiliaram na discussão teórica que guiou a pesquisa. Também agradeço à Amanda Sangalli pela revisão e sugestões metodológicas.

Ainda, agradeço a todo corpo docente do PPGCP/UFPR, em especial aos professores Renato Perissinotto, Adriano Codato e Emerson Cervi, cuja postura como pesquisadores e professores me serve de exemplo na atividade docente desde o primeiro contato estabelecido ainda na especialização lato sensu em Sociologia Política. Os ensinamentos adquiridos com eles e o apoio acadêmico prestado durante o curso de mestrado e doutorado no PPGCP/UFPR são diretamente responsáveis pelos resultados positivos deste trabalho. A responsabilidade por eventuais falhas e problemas, no entanto, é exclusiva do autor.

Por fim, mas não menos importante, à Samira Kauchakje, cuja orientação clara, objetiva e sempre terna tornou menos árdua a tarefa de pesquisa que resultou nesta tese.

RESUMO

Este trabalho analisa a burocracia municipal prestadora dos serviços de assistência social do Sistema único de Assistência Social – SUAS entendida como capacidade institucional. A partir do histórico da assistência social no Brasil é destacada a profunda alteração paradigmática na política de assistência social a partir do primeiro governo Lula (2003-2006), entendida como uma bem aproveitada janela de oportunidades que estendeu para a assistência social o modelo de sistema de políticas públicas coordenadas nacionalmente já presente nas políticas públicas de saúde e educação. Considerado o arranjo federativo, é analisado o papel coordenador e indutor da União no sistema, especialmente a relação estabelecida com os Municípios, e o papel destes últimos na implementação da política pública analisada. A questão central que a tese procura responder é se as diretrizes de profissionalização da burocracia municipal contidas na NOB-RH SUAS foram incorporadas pelos municípios. Para tanto, compara os tipos de vínculo empregatício da burocracia municipal em geral e da burocracia dos Centros de Referência em Assistência Social – CRAS com a administração pública municipal, através de um estudo quantitativo estatístico-descritivo de variáveis do CENSO SUAS e da MUNIC/IBGE. São comparados os resíduos da distribuição do tipo de vínculo da burocracia municipal em geral e da burocracia dos CRAS em relação às grandes regiões e ao porte dos municípios. Considerado o cálculo político dos atores locais, especialmente dos Prefeitos(as) Municipais, a hipótese é a de que ante a ausência de constrangimentos pela não adesão, as diretrizes de padronização da burocracia dos CRAS tendem a não ser incorporadas pelos municípios, na medida em que sua profissionalização implica em diminuição da discricionariedade do chefe do poder executivo. Como esperado, são revelados cenários de implementação dos serviços de assistência social do SUAS bastante diversos, em decorrência da conformação de burocracias municipais bastante heterogêneas nos CRAS. A conclusão é a de que a forma de indução da NOB RH SUAS, ao não prever diminuição do repasse de recursos ou outra sanção ante a não adesão pelos municípios, mostrou-se ineficiente enquanto indutor, na medida em que as disparidades regionais refletem-se fortemente no grau de profissionalização do corpo burocrático dos CRAS.

Palavras-chave: Serviço Único de Assistência Social – SUAS. Burocracia municipal. Políticas sociais. Políticas públicas. Capacidades institucionais locais.

ABSTRACT

This paper analyzes the municipal bureaucracy providing the social assistance services of the Sistema Único de Assistência Social - SUAS understood as institutional capacity. From the history of social assistance in Brazil, the profound paradigmatic change in social assistance policy is highlighted from the first Lula government (2003-2006), understood as a well-used policy window that extended to social assistance the system model of nationally coordinated public policies already present in public health and education policies. Considering the federative arrangement, the coordinating and inductive role of the federal government in the system is analyzed, especially the relationship established with the Municipalities, and the role of them in the implementation of the analyzed public policy. The central question that the thesis seeks to answer is whether the directives of professionalization of the municipal bureaucracy contained in the NOB-RH SUAS were incorporated by the municipalities. To do so, it compares the types of employment bond of the municipal bureaucracy in general and the bureaucracy of the Centros de Referência em Assistência Social - CRAS with the municipal public administration, through a quantitative statistical-descriptive study of variables of CENSO SUAS and MUNIC / IBGE. Residuals of the distribution of the type of linkage of the municipal bureaucracy in general and the bureaucracy of the CRAS in relation to the large regions and the size of the municipalities are compared. Considering the political calculation of local actors, especially Municipal Mayors, the hypothesis is that, in the absence of constraints due to non-adherence, the CRAS bureaucracy standardization guidelines tend not to be incorporated by municipalities, insofar as that its professionalization implies in diminishing the discretion of the head of the executive power. As expected, implementation scenarios for SUAS social assistance services are revealed, due to the formation of very heterogeneous municipal bureaucracies in CRAS. The conclusion is that the induction of NOB RH SUAS, by not foreseeing a decrease in the transfer of resources or another sanction in the case of non-compliance by the municipalities, proved to be inefficient as an inductor, as regional disparities are reflected strongly on the degree of professionalization of the bureaucratic body of CRAS.

Keywords: Single Service of Social Assistance – SUAS. Municipal bureaucracy. Social politics. Public policy. Local institutional capacities.

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1. Autonomia do corpo burocrático – seleção e atuação.....56

Figura 2. O modelo de múltiplos fluxos

Erro! Indicador não definido.

Quadro 1. Análise das Dimensões do Arranjo Institucional dos serviços dos CRAS.....117

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. <i>Proporção do número de servidores do CRAS frente ao número de servidores da administração pública direta por grande região (2015)</i>	164
Tabela 2. <i>Proporção do número de servidores do CRAS frente ao número de servidores da administração pública direta por porte da população (2015)</i> <i>165</i> Erro! Indicador não definido.	
Tabela 6. <i>Proporção do número de servidores do CRAS frente ao número de servidores da administração pública direta por porte da população (2015)</i>	179
Tabela 7. <i>Coefficiente de servidores por mil habitantes – Total (2015)</i>	180
Tabela 8. <i>Quantidade de servidores comissionados do CRAS e quantidade de servidores comissionados da administração pública direta por porte da população (2015)</i>	210
Tabela 9. <i>Proporção do número de comissionados do CRAS frente ao número de comissionados da administração pública direta por porte da população (2015)</i>	210
Tabela 10. <i>Quantidade de servidores celetistas do CRAS e quantidade de servidores celetistas da administração pública direta por porte da população (2015)</i>	210
Tabela 11. <i>Proporção do número de celetistas do CRAS frente ao número de celetistas da administração pública direta por porte da população (2015)</i>	211
Tabela 12. <i>Quantidade de servidores estatutários do CRAS e quantidade de servidores estatutários da administração pública direta por porte da população (2015)</i>	211
Tabela 13. <i>Proporção do número de estatutários do CRAS frente ao número de estatutários da administração pública direta por porte da população (2015)</i>	211
Tabela 14. <i>Quantidade de servidores com outros vínculos do CRAS e quantidade de servidores com outros vínculos da administração pública direta por porte da população (2015)</i>	212
Tabela 15. <i>Proporção do número de servidores com outros vínculos do CRAS frente ao número de servidores com outros vínculos da administração pública direta por porte da população (2015)</i>	212
Tabela 16. <i>Quantidade de comissionados do CRAS e quantidade de comissionados da administração pública direta por grande região (2017)</i>	212
Tabela 17. <i>Proporção do número de comissionados do CRAS frente ao número de comissionados da administração pública direta por grande região (2015)</i>	213

Tabela 18. <i>Quantidade de celetistas do CRAS e quantidade de celetistas da administração pública direta por grande região (2015)</i>	213
Tabela 19. <i>Proporção do número de celetistas do CRAS frente ao número de celetistas da administração pública direta por grande região (2015)</i>	213
Tabela 20. <i>Quantidade de estatutários do CRAS e quantidade de estatutários da administração pública direta por grande região (2015)</i>	214
Tabela 21. <i>Proporção do número de estatutários do CRAS frente ao número de estatutários da administração pública direta por grande região (2015)</i>	214
Tabela 22. <i>Quantidade de servidores com outros vínculos do CRAS e quantidade de servidores com outros vínculos da administração pública direta por grande região (2015)</i>	214
Tabela 23. <i>Proporção do número de servidores com outros vínculos do CRAS frente ao número de servidores com outros vínculos da administração pública direta por grande região (2015)</i>	215
Tabela 24. <i>Coeficiente de servidores por mil habitantes – Comissionados 2015</i>	215
Tabela 25. <i>Coeficiente de servidores por mil habitantes – Celetistas 2015</i>	215
Tabela 26. <i>Coeficiente de servidores por mil habitantes – Estatutários 2015</i>	216
Tabela 27. <i>Coeficiente de servidores por mil habitantes – Outros vínculos 2015</i>	216
Tabela 28. <i>Número de celetistas ausentes e presentes por região (2015)</i>	217
Tabela 29. <i>Coeficiente de servidores por mil habitantes – Total (2015)</i>	221

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. <i>Evolução do total de pessoal da União X MDS</i>	97
Gráfico 2. <i>Evolução de despesa com pessoal Total da União X Total mds (por milhões de R\$)</i>	98
Gráfico 3. <i>Percentual de municípios com Conselhos Municipais de Assistência Social segundo grandes regiões – Brasil, 2010 a 2015</i>	141
Gráfico 4. <i>Percentual de Secretarias Municipais exclusivas de Assistência Social segundo grandes regiões – Brasil, 2010 a 2015</i>	142
Gráfico 5. <i>Média de CRAS por município, segundo grandes regiões – Brasil, 2007 a 2015</i>	150
Gráfico 6. <i>Grau de instrução do servidor por grande região (CRAS-2015)</i>	166
Gráfico 7. <i>Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre grau de instrução por grande região (CRAS-2015)</i>	167
Gráfico 8. <i>Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre função que ocupa o servidor por grande região (CRAS-2015)</i>	168
Gráfico 9. <i>Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre profissão do servidor por grande região (CRAS - 2015)</i>	169
Gráfico 10. <i>Grau de instrução do servidor por porte da população (CRAS-2015)</i>	170
Gráfico 11. <i>Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre grau de instrução do servidor por porte da população (CRAS- 2015)</i>	171
Gráfico 12. <i>Tipo de vínculo do servidor por grande região (ADM Pública -2015)</i>	174
Gráfico 13. <i>Tipo de vínculo do servidor por grande região (CRAS-2015)</i>	175
Gráfico 14. <i>Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre tipo de vínculo do servidor por grande região (ADM Pública -2015)</i>	176
Gráfico 15. <i>Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre tipo de vínculo do servidor por grande região (CRAS-2015)</i>	177
Gráfico 16. <i>Tipo de vínculo do servidor por porte da população (ADM Pública - 2015)</i>	181
Gráfico 17. <i>Tipo de vínculo do servidor por porte da população (CRAS- 2015)</i>	182
Gráfico 18. <i>Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre tipo de vínculo do servidor por porte da população (ADM Pública -2015)</i>	183
Gráfico 19. <i>Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre tipo de vínculo do servidor por porte da população (CRAS-2015)</i>	184
Gráfico 20. <i>Quais atitudes foram tomadas para se adequar à crise?</i>	188

Gráfico 21. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de estatutários da administração pública direta por grande região (2015).....	216
Gráfico 22. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de estatutários do CRAS por grande região (2015).....	217
Gráfico 23. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de celetistas da administração pública direta por grande região (2015).....	218
Gráfico 24. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de celetistas do CRAS por grande região (2015).....	218
Gráfico 25. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de comissionados da administração pública direta por grande região (2015).....	219
Gráfico 26. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa decomissionados do CRAS por grande região (2015).....	219
Gráfico 27. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de servidores com outros vínculos da administração pública direta por grande região (2015).....	220
Gráfico 28. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de servidores com outros vínculos do CRAS por grande região (2015).....	220
Gráfico 29. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de estatutários da administração pública direta por porte da população (2015).....	221
Gráfico 30. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de estatutários do CRAS por porte da população (2015).....	222
Gráfico 31. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de celetistas da administração pública direta por porte da população (2015).....	222
Gráfico 32. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de celetistas do CRAS por porte da população (2015).....	223
Gráfico 33. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de comissionados da administração pública direta por porte da população (2015).....	223
Gráfico 34. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de comissionados do CRAS por porte da população (2015).....	224
Gráfico 35. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de servidores com outros vínculos da administração pública direta por porte da população (2015).....	224
Gráfico 36. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de servidores com outros vínculos do CRAS por porte da população (2015).....	225

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

BPC	- Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	- Cadastro Único de Programas Sociais
CENSO SUAS	- Censo do Sistema Único de Assistência Social
CF/88	- Constituição Federal de 1988
CIB	- Comissões Intergestores Bipartite
CIT	- Comissões Intergestores Tripartite
CMAS	- Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	- Conselho Nacional de Assistência Social
CNM	- Confederação Nacional dos Municípios
CONSEA	- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CRAS	- Centros de Referência em Assistência Social
CREAS	- Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DAS	- Direção de Assessoramento Superior
DEM	- Democratas
DRU	- Desvinculação das Receitas da União
EC	- Emenda Constitucional
FAS	- Fundação de Ação Social
FGTS	- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FINSOCIAL	- Fundo de Investimento Social
FNAS	- Fundo Nacional de Assistência Social
FPM	- Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	- Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços
IDCRAS	- Indicador de Desenvolvimento dos Centros de Referência em Assistência Social
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IGD	- Índice de Gestão Descentralizada
IGD-E	- Índice de Gestão Descentralizada do Estado
IGD-M	- Índice de Gestão Descentralizada Municipal

IPI	- Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	- Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	- Imposto sobre a propriedade de veículos automotores
IR	- Imposto de Renda
ITR	- Imposto Territorial Rural
LA	- Liberdade Assistida
LBA	- Legião Brasileira de Assistência
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MAS	- Ministério da Assistência Social
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	- Ministério da Educação
MESA	- Ministério da Segurança Alimentar e Combate à Fome
MPAS	- Ministério da Previdência e Assistência Social
MUNIC/IBGE	- Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE
NIS	- Número de Identificação Social
NOB	- Norma Operacional Básica
NOB-RH	- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
PAEFI	- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	- Programa de Atenção Integral à Família
PBF	- Programa Bolsa-Família
PFZ	- Programa Fome Zero
PIB	- Produto Interno Bruto
PIS/PASEP	- Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS	- Política Nacional de Assistência Social
PSC	- Prestação de Serviços à Comunidade
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PT	- Partido dos Trabalhadores
SAGI	- Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAIP	- Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias
SAS	- Secretaria de Assistência Social

SCFV	- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEAS	- Secretaria de Estado de Assistência Social
SENARC	- Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SESAN	- Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SINPAS	- Sistema Nacional da Previdência e Assistência Social
SNAS	- Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	- Sistema Único de Assistência Social
SUS	- Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
CAPÍTULO 1 – BUROCRACIA MUNICIPAL COMO FATOR DA CAPACIDADE ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS	31
<i>1.1 ESTUDOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPACIDADES ESTATAIS</i>	<i>32</i>
<i>1.1.1 CAPACIDADES ESTATAIS E BUROCRACIA</i>	<i>39</i>
<i>1.2 STREET-LEVEL BUREAUCRATS: A DISCRICIONARIEDADE COMO CARACTERÍSTICA DA BUROCRACIA IMPLEMENTADORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS</i>	<i>41</i>
<i>1.3 BUROCRATA COMO UM TIPO IDEAL</i>	<i>45</i>
<i>1.4 BUROCRATAS COMO DECISORES INDIVIDUAIS: NORMAS QUE AFETAM A DISCRICIONARIEDADE E A AUTONOMIA.....</i>	<i>53</i>
CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA JANELA DE OPORTUNIDADE	61
<i>2.1 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....</i>	<i>65</i>
<i>2.2 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS.....</i>	<i>79</i>
<i>2.2.1 CENTROS DE REFERÊNCIA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS E CENTROS DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL - CREAS.....</i>	<i>85</i>
CAPÍTULO 3 – A BUROCRACIA NA COORDENAÇÃO FEDERAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	100
<i>3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E ENTES FEDERATIVOS.....</i>	<i>102</i>
<i>3.2 SISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SISTEMA POLÍTICO MULTINÍVEL.....</i>	<i>105</i>
CAPÍTULO 4 –DESIGUALDADES REGIONAIS E NA DISTRIBUIÇÃO DA BUROCRACIA MUNICIPAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL..	128
<i>4.1 DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DA PROFISSIONALIZAÇÃO DA BUROCRACIA.....</i>	<i>130</i>
<i>4.1.1 PROFISSIONALIZACAO DA BUROCRACIA LOCAL E INDUÇÃO FEDERAL.....</i>	<i>139</i>
CAPÍTULO 5 – UMA INTERPRETAÇÃO SOBRE CAPACIDADE INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DO SUAS: ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DO TIPO DE VÍNCULO DA BUROCRACIA DOS CRAS	161
<i>5.1 MÉTODO</i>	<i>162</i>
<i>5.2 ESCOLARIDADE DA BUROCRACIA DOS CRAS.....</i>	<i>166</i>

<i>5.3 DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DO TIPO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO DAS BUROCRACIAS MUNICIPAIS E DOS CRAS</i>	172
<i>5.4 PROFISSIONALIZAÇÃO E CAPACIDADE BUROCRÁTICA MUNICIPAL</i>	185
CONSIDERAÇÕES FINAIS	190
REFERÊNCIAS	198
ANEXO	210

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema geral a capacidade do Estado. Especificamente, examina a capacidade burocrática no nível municipal em relação a uma área de políticas públicas. A pesquisa empírica volta-se para a burocracia envolvida nas políticas públicas específicas implementadas nos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), analisando sua composição em comparação com a burocracia em geral dos municípios brasileiros no ano de 2015.

O conceito de capacidades estatais é abrangente e multidimensional. Desenvolveu-se a partir de estudos de sociologia e economia política sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. De maneira ampla, a questão que procura responder é quais seriam as habilidades ou faculdades que o Estado precisa possuir para promover políticas públicas (GOMIDE; BOSCHI, 2016).

Em oposição à perspectivas materialistas que vinculam seu entendimento do papel e funcionamento do estado às pressões de grupos de interesse e de classes sociais, o fundamento teórico do conceito de capacidades estatais se vincula à ideia de autonomia do estado presente na tradição weberiana (SOUZA; 2012). Ou seja, parte do pressuposto de que o Estado e a sua ação são potencialmente autônomos, especialmente em decorrência do fato de a burocracia, como coletividade, perseguir objetivos próprios e, assim, atuar de forma independente das pressões de grupos de interesse ou de classes sociais específicas (SKOCPOL; 1979).

Portanto, o conceito de capacidade estatal é utilizado para compreender as formas e mecanismos pelos quais o poder autônomo do Estado opera, com especial destaque para as habilidades de seu corpo administrativo em implementar metas oficiais de governo, ainda que contrárias às preferências de grupos sociais ou contrastantes com o contexto socioeconômico (EVANS; RUESCHEMAYER; SKOCPOL, 1985). Em contextos federativos, as capacidades institucionais referentes à formulação e aprovação de políticas públicas têm diferenças em relação àquelas necessárias à implementação (BICHIR, 2011). Diante desta constatação, a primeira pergunta que norteou a pesquisa é se e o quanto os municípios brasileiros se diferenciam em relação à burocracia implementadora da política da assistência social, em particular no que diz respeito à sua profissionalização.

A segunda questão é em que medida os mecanismos de coordenação federal das políticas de assistência social afetam a profissionalização da burocracia municipal envolvida na prestação dos serviços e implementação de programas de assistência social, com destaque

para o tipo de vínculo profissional que possuem com as administrações públicas municipais. Da mesma forma, busquei responder como a provável heterogeneidade da burocracia municipal referente à política em tela pode alterar ou imprimir singularidades locais nas diretrizes unificadas do governo central para todos os municípios.

Além de existirem grandes contrastes nas características do funcionalismo municipal brasileiro (TAPAJÓS; QUIROGA, 2007), o Brasil é formado por uma grande maioria de municípios sem tradição administrativa e burocrática (ARRETCHE, 2000). Para analisar o reflexo de tal fenômeno na composição da burocracia do SUAS pretendendo verificar em que medida as disparidades regionais em relação à formação e características da burocracia municipal geram diferentes cenários de prestação da política pública. Os objetivos específicos são os de identificar as capacidades institucionais locais, e verificar se, e o quanto, o nível de profissionalização da burocracia prestadora dos serviços assistências do SUAS é diferente entre os municípios, podendo implicar, portanto, em distintas capacidades institucionais entre eles. É esperado constatar uma heterogeneidade da burocracia implementadora e, neste sentido, um conflito com mecanismos federais de indução de políticas públicas de assistência social com características homogêneas nacionalmente.

O federalismo é um dos fatores que interferem na produção de políticas públicas no que diz respeito, por exemplo, à definição de competências dos entes federativos, a distribuição de recursos entre eles e a dinâmica das relações intergovernamentais (FRANZESE; ABRUCIO, 2013). O surgimento do SUAS insere-se na dinâmica do pacto federativo brasileiro. Nesse sentido, a municipalização de políticas públicas teve sucesso todas as vezes em que houve o interesse pela indução de tal processo pelo governo federal porque, apesar do aumento das competências dos municípios, o arranjo de 1988 também criou um governo central forte, tanto nas relações com os demais entes federativos como nas relações com o legislativo federal (ARRETCHE, 2011).

Contudo, apesar de tal centralidade da União no arranjo federativo, o desenvolvimento das políticas sociais no âmbito dos municípios gera possibilidades inovadoras na gestão pública (Fleury, 2003). Apesar de as implementações de políticas nacionais dependerem prioritariamente da capacidade de coordenação da União e dos instrumentos institucionais e financeiros com que conta para incentivar a adesão dos municípios, a qualidade da provisão e os resultados das políticas públicas implementadas através de sistemas dependem de decisões políticas locais. Dentre estas, proponho que a forma de composição da burocracia, especialmente seu grau de profissionalização, decorre de

um cálculo racional dos atores políticos locais, diretamente influenciado pelos incentivos e restrições propostos pelo governo federal como condicionantes de adesão ao sistema.

Além de se fundamentar no fato de que “os municípios brasileiros são os principais provedores dos serviços sociais básicos, o que justifica os tomar como unidade de análise” (ARRETCHE, 2012, p.159), a hipótese é a de que, na medida em que as regiões brasileiras tornaram-se proporcionalmente mais desiguais entre si e mais homogêneas internamente; e que elevadas taxas de crescimento econômico foram acompanhadas de elevada desigualdade na distribuição espacial e social da riqueza, que se concentrou no Sul e Sudeste (ARRETCHE, 2010, 2015), as mesmas variações observadas na composição da burocracia municipal em geral se fazem presentes na burocracia municipal especializada da política da assistência social, acarretando em diferentes contextos de implementação de políticas públicas.

Um campo mais específico de estudos das políticas públicas é o das políticas sociais, que na tradição europeia é caracterizado não só pelo objeto, mas também pelo foco nas questões que a política busca resolver, os problemas da área e seus resultados (SOUZA, 2007, p.68). As políticas sociais podem ser agrupadas por áreas temáticas como educação, saúde, moradia, previdência social e assistência social, por exemplo. No que diz respeito à assistência social, o debate relevante sobre políticas públicas se desenvolveu no Brasil final dos anos 1970 e início dos anos 1980, ligado ao processo de redemocratização (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007). Até a década de 1990, a área contava com estudos de caso pouco comparáveis e com baixa fundamentação teórica, característica de áreas multidisciplinares com baixa consolidação (HOCHMAN; FARIA, 2013).

Mas a partir de então, uma agenda teórica foi se formando com trabalhos focados na análise estrutural do estado, de suas conexões com o sistema e instituições políticas, e das consequências desse processo para consolidação da democracia (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007). Atualmente os estudos sobre política social têm sido particularmente abundantes e disseminados, e provavelmente os que mais têm recebido atenção acadêmica (SOUZA, 2007; HOCHMAN; FARIA, 2013).

Apesar de as raízes da conformação de um sistema nacional de políticas públicas de assistência social possam ser encontradas no texto constitucional de 1988, é somente a partir de 2005 que se estabelece um sistema de gestão descentralizada e participativa da política, designando as atribuições aos entes da federação e a participação da sociedade civil. Tal sistema de regulação, organização e execução das ações socioassistenciais é composto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que adotam os territórios como base de organização. (D'ALBUQUERQUE; 2017).

Sendo, portanto, recente o sistema de políticas públicas da política de assistência social, as propostas de sua análise e compreensão também o são. De maneira geral, as tentativas de análise e compreensão das políticas públicas do SUAS se alinham à literatura que aponta as peculiaridades do federalismo brasileiro e seus efeitos sobre a implementação de políticas sociais (ARRETCHE, 2009; GOMES, 2009; MELO, 2005; ABRUCIO, 2005), destacando os efeitos dos mecanismos de coordenação do executivo federal para induzir a implementação de políticas e programas nos níveis subnacionais (ARRETCHE, 2009; MENICUCCI, 2006; GOMES, 2009; VAZQUEZ, 2005).

Apesar da atuação conjunta dos entes federativos na política pública de assistência social sido prevista Constituição de 1988 ter sido regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) em 1993, a adoção do modelo de sistema para as políticas públicas de assistência social se dá a partir da edição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e da Norma Operacional Básica do SUAS – NOB-SUAS, em 2005, ambos instrumentos normativos que nascem de Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, a partir de proposta apresentada pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

Em 2009, também através de resolução do CNAS, é instituída a Tipificação Nacional de Serviços Sócio-Assistenciais. É quando os serviços passam a ser organizados por níveis de complexidade, divididos entre Serviços de Proteção Social Básica e serviços de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Em 2010, através de decreto, é instituído oficialmente o CENSO SUAS, que já vinha sendo realizado desde 2007 coordenado pela burocracia federal.

Em 2011, 18 anos após a promulgação da LOAS, o parlamento é chamado novamente a opinar sobre a política nacional de assistência social com a apreciação da Lei 12.435, que altera a LOAS justamente adequando às práticas já adotadas no SUAS e legitimadas por outros instrumentos normativos sem participação do legislativo. Por fim, em 2012 é instituída novamente através de resolução do CNAS a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS 2012), que disciplina a gestão da assistência social em todo território brasileiro.

A partir de tais diretrizes normativas, de maneira ampla, as políticas públicas do SUAS se subdividem em duas categorias. A primeira abarca os benefícios financeiros e transferências diretas de renda, eventuais e continuados, destinados às famílias e indivíduos de baixa renda. De outro lado, o SUAS criou uma rede de prestação de serviços assistenciais universais, destinados a enfrentar diferentes dimensões de vulnerabilidade social. Apesar de haver muitos estudos sobre os benefícios de transferência de renda, “pouco ainda se sabe

sobre a execução dos serviços socioassistenciais no Brasil” (D’ALBUQUERQUE, 2017, p.17).

A centralidade do Programa Bolsa-Família (PBF) no sistema estabeleceu sua centralidade também na análise científica da política pública de assistência social. Mas embora em um momento anterior tenha existido certa miopia no debate (BICHIR, 2011), mais recentemente uma perspectiva de análise conjunta das políticas do SUAS já se encontra presente em um considerável número de trabalhos abordando objetos diferentes de tal relação.

Embora as pesquisas e estudos sobre a implementação do Programa Bolsa Família (PBF) sejam elementares para quem pretenda compreender as políticas do SUAS, para entender os limites e possibilidades do sistema de proteção social é necessário avaliar os desafios de sua articulação com outras políticas sociais (BICHIR, 2016, p. 112). Especialmente no campo da ciência política, onde o debate sobre a política pública de assistência social geralmente assume uma perspectiva ainda mais restrita (BICHIR, 2011), focando-se na contribuição do Programa Bolsa Família para a reeleição de Lula em 2006 (NICOLAU; PEIXOTO, 2007; HALL, 2006; ZUCCO, 2010) ou para explicar o fenômeno do “Lulismo” (SINGER, 2009, 2010).

O cenário mais recente, como já dito, parece ter mudado, seguindo a evolução do SUAS. Parece-me bastante significativo que no livro “Políticas Públicas no Brasil”, publicado em 2007 pela Fundação Osvaldo Cruz Editora reunindo 12 artigos escritos a partir de trabalhos apresentados entre 2001 e 2006 no Grupo de Trabalho de Políticas Públicas da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciência Política – ANPOCS, não exista nenhum capítulo que trate especificamente sobre a política de assistência social ou sobre políticas e programas que compõem essa política. No entanto, na obra “Federalismo e Políticas Públicas no Brasil”, publicada nos mesmos moldes a partir da mesma proposta editorial em 2013, dos 12 artigos selecionados, 5 tratam direta ou indiretamente de políticas públicas do SUAS¹.

Segundo Bichir (2016), a literatura já conta com trabalhos preocupados com a dimensão federativa das políticas sociais brasileiras e, em particular, com os desafios da consolidação do SUAS, como Franzese (2010), Bichir (2011) e Lício (2012). Ademais, produções como as de Sposati, Cortes & Coelho (2013); Silva, Yasbek & Di Giovanni (2007); se dedicam a análise dos problemas decorrentes da separação institucional dos serviços de assistência social do PBF, e outros discutem sua intersetorialidade, como Monnerar & Souza (2011) e Silva (2013). Por fim, a autora identifica análises que abordam os desafios da

¹ Refiro-me aos capítulos 4, 5, 6, 11 e 12, todos referenciados na exposição e ao final.

articulação da seguridade social no Brasil, como Fonseca e Fagnani (2013), e que discutem novos modelos de bem-estar social, como Draibe (2007); Draibe & Riesco (2011); e Kerstenetzky (2012).

Já a literatura sobre burocracia no Brasil por muito tempo foi escassa se comparada a norte-americana, sendo constituída em sua maioria de trabalhos sobre as Forças Armadas e a Diplomacia, as duas únicas carreiras públicas mais consolidadas no país (LOUREIRO; OLIVIERI; MARTES, 2010). Os estudos seriam, em sua maioria, passíveis de se enquadrar em duas vertentes analíticas: uma tributária do marxismo, e assim abordando a burocracia pelo caráter de classe do estado e enfatizando processos de transformações macroestruturais; e outra que analisou a burocracia a partir de seus vínculos com as instituições políticas, podendo seu tema central ser sintetizado na discussão a respeito do dilema entre insulamento burocrático ou clientelismo/patronagem (LOUREIRO; OLIVIERI; MARTES, 2010).

Mais recentemente, no entanto, tem sido nítida a diversificação de abordagens nas pesquisas sobre burocracia (CAVALCANTE; CAMÕES; KNOP, 2015), e alguns trabalhos na área de políticas públicas tem se dedicado a analisar a dimensão relacional das capacidades institucionais, especialmente as interações entre as burocracias (BICHIR, 2016). Ainda assim, várias são as lacunas existentes na avaliação da distribuição territorial da burocracia prestadora de políticas sociais no Brasil.

Nos estudos sobre as relações entre federalismo e políticas públicas há um campo em desenvolvimento que, sem descuidar e mesmo destacando o papel de coordenação federal dos sistemas de políticas públicas, revela sua complexidade justamente por olhar também para as capacidades institucionais locais (BICHIR, 2011 e 2016), com destaque para a burocracia municipal (LOTTA, 2015). No tocante especificamente à relação entre a profissionalização da burocracia prestadora e os resultados das políticas públicas, a partir de estudos empíricos recentes é possível indicar a existência de uma dicotomia interpretativa na literatura brasileira.

Embora a heterogeneidade da composição e distribuição das formas de vínculo empregatício e de níveis de escolaridade seja unanimidade, há de um lado a defesa de que a existência de vínculos empregatícios mais estáveis é algo desejável e que gera efeitos positivos nos resultados de políticas públicas, como propõe a tradição weberiana (CAVALCANTE, 2014; MENDES, 2015; BATISTA, 2015; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017; MARENCO, 2017). De outro, a refutação da hipótese de relação direta entre profissionalização da burocracia e capacidade de implementação, chegando-se até à identificação de uma melhor execução de políticas sociais em ambientes menos institucionalizados (LOTTA, 2012; TUMMERS; BEKKERS, 2014; CAVALCANTE;

CAMÕES; KNOP, 2015; SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016; D'ALBUQUERQUE, 2017; SÁTYRO; CUNHA, 2017).

Assim como a primeira perspectiva acima apontada, esta pesquisa toma como baliza a premissa weberiana de que a profissionalização da função pública, de onde decorre o princípio da seleção meritocrática dos corpos burocráticos, limita práticas patrimonialistas e promove a racionalidade e a imparcialidade necessárias à execução dos interesses públicos (CRUZ, 2010). Do ponto de vista metodológico, a análise empírica se fundamenta na proposta de que a composição de burocracias estáveis através de mecanismos de seleção meritocráticos, constitutivas do tipo-ideal burocracia de Weber, pode ser um gabarito para medir comparativamente os cenários de implementação de políticas públicas (EVANS; RAUCH, 1999).

Na medida em que o recrutamento meritocrático e a estabilidade na carreira: a) aumentam o nível de competência e de motivação dos agentes estatais; b) criam um “espírito de corpo” que facilita a internalização de normas; c) criam maiores custos para a corrupção, na medida em que tornam os ganhos de curto prazo pouco atrativos em comparação aos benefícios da carreira; d) aumentam a eficiência do monitoramento (EVANS; RAUCH, 1999, p.752), entendo que distintos níveis de vínculo empregatício das burocracias municipais influenciam nos resultados de políticas públicas.

A partir da proposta de que a opção pela criação de uma burocracia profissionalizada tanto no nível federal quanto no nível municipal é de grande importância não só para a forma de prestação de seus serviços, mas também acarreta em outras consequências importantes, especialmente no aumento dos custos de reversão, a ideia é que maiores níveis de institucionalização acarretam em uma diminuição de laços clientelistas e de patronagem, bem como que vínculos mais estáveis com a administração pública são características desejáveis para a estabilidade da política pública de assistência social.

A tese está organizada em 5 capítulos, além desta introdução, das considerações finais e de um anexo. O capítulo 1 é dedicado à discussão de duas questões teóricas sobre a burocracia que importam especialmente para a compreensão da perspectiva de análise geral da pesquisa. Considerando a influência weberiana e do neoinstitucionalismo histórico sobre o conceito de capacidades estatais, tento compreender a questão dos limites da discricionariedade da burocracia através da teoria geral de Lipsky (1969).

Apresento ao final do capítulo a discussão sobre os limites da discricionariedade e autonomia burocrática a partir da tentativa de compreensão dos constrangimentos a que são submetidos os profissionais prestadores de políticas públicas. Proponho que para além da

frequentemente apontada existência de utilização de cargos comissionados para acomodação da militância partidária, em relação aos servidores estatutários ocorre o movimento inverso: a fluidez da remuneração, composta em grande proporção de parcela variável em decorrência das gratificações pelo exercício de função, pode gerar a cooptação da burocracia estatutária para compor a militância política local.

No capítulo 2 apresento o surgimento do SUAS e a centralidade dada pelo governo Lula a políticas de erradicação da pobreza, que decorre de uma alteração da perspectiva da assistência social de dádiva para direito (BICHIR, 2011). Após um histórico da política de assistência social no Brasil, tento compreender tal processo a partir do modelo de múltiplos fluxos (KINGDON, 2003), propondo que no período de criação do SUAS abriu-se uma janela de oportunidades composta pelo somatório de condições institucionais favoráveis, de exemplos bem sucedidos de políticas sociais prestadas através de mecanismos de sistemas e de um cenário político favorável à mudança em consequência do tratamento cauteloso do tema nos primeiros anos do primeiro governo Lula, que se mostrou também cauteloso em relação à alterações profundas na política econômica. Apresento também as principais características dos serviços socioassistenciais que compõe o SUAS

A relação estabelecida entre os entes federativos municipal e federal na implementação dos serviços da política de assistência social é analisada no capítulo 3. Embora seja amplamente reconhecida na literatura da ciência política a centralidade da interferência do arranjo federativo para compreensão das políticas públicas (FRANZESE; ABRUCIO, 2013), as relações entre o sistema federativo e as políticas públicas são “um tema cada vez mais estudado, contudo ainda insuficientemente estudado” (HOCHMAN; FARIA, 2013, p.12).

A partir do entendimento de que a discussão sobre o caráter centralizador ou descentralizador do arranjo federativo brasileiro foi superado com a distinção conceitual entre a designação formal de responsabilidade de governo (policy-making) e a autonomia para tomar decisões sobre essas mesmas políticas (policy decision-making) (Arretche, 2012), apresento propostas de análises dos sistemas de prestação de políticas públicas que, sem descuidar da influência do arranjo institucional, também se debruçam sobre o papel e a importância das interações entre os diversos atores envolvidos na longa cadeia de coordenação e implementação.

Trato das contribuições das propostas de análise de políticas públicas como sistemas complexos (TESSONE, 2015; MUELLER, 2015; FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015), da perspectiva de governança multinível (HOOGIE; MARKS, 2003; DEDA;

KAUCHAKJE, 2017; BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017) e, por fim, da análise de arranjos institucionais em múltiplas dimensões (LOTTA; FAVARETO, 2016; CUNNILL-GRAU, 2016; LOTTA; GALVÃO; FAVARETO, 2016).

Avaliando os serviços de assistência do SUAS a partir de suas múltiplas dimensões, destaco o papel desempenhados pela burocracia federal em toda a cadeia de prestação de políticas públicas do SUAS, destacando ao final do capítulo as importantes contribuições da perspectiva inaugurada com os trabalhos que se dedicam a análise das burocracias de médio escalão, revelando padrões distintos de composição e características do que os tradicionalmente atribuídos à burocracia brasileira em geral (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, 2015; LOTTA; CAVALCANTE, 2015; CAVALCANTE; LOTTA, 2015; OLIVEIRA; LOTTA, 2015; CAVALCANTE; CAMÕES; KNOP, 2015; CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018).

No capítulo 4, justifico a escolha da burocracia municipal relacionada à política de assistência social como objeto de análise e também fundamento o destaque dado a variáveis relacionadas a profissionalização. A questão da profissionalização da burocracia é analisada levando-se em conta que a implementação local da política nacional de assistência social depende de decisões políticas locais. Considerando no arranjo federativo tanto as normas constitucionais de repartição de competências quanto aquelas que regulamentam as formas de contratação da burocracia e as que restringem os gastos dos entes federativos, entendo que são observados incentivos nem sempre congruentes no âmbito da adesão do governo local aos parâmetros gerais do SUAS. Levando em conta o repasse de recursos e o aumento da capacidade de gestão, a adesão traz mais benefícios do que o contrário. Mas ao incluir-se na equação, por um lado, o modelo constitucional de contratação de quadros efetivos por concurso público, a LRF e vantagens de práticas clientelísticas; e por outro, a ausência de sanções pelo não atendimento aos padrões determinados na NOB RH SUAS, a adesão ao parâmetro específico de profissionalização da burocracia é menos atraente. E em havendo opção pela composição da burocracia com vínculos precários, esta tende a ser a escolha na medida em que representa menor restrição à discricionariedade do governo local.

Por fim, os dados de pesquisa são apresentados e analisados no Capítulo 5 a partir das discussões apresentadas nos capítulos anteriores. Assumindo como premissa a perspectiva de que as formas institucionais, especialmente o tipo de vínculo com a administração pública, se refletem as ações subjetivas dos burocratas, a primeira pergunta que procuro responder é a dimensão da desigualdade de distribuição dos padrões de profissionalização da burocracia dos CRAS nos municípios.

A análise se dedica a avaliar comparativamente o tipo de vínculo com a administração pública dos burocratas do CRAS e dos burocratas municipais em geral. A opção por analisar apenas uma dimensão da profissionalização, ou da escala weberiana de Evans e Raunch (1999), decorre do fato de que entendo que os distintos tipos de vínculo empregatício permitem a interpretação sobre distribuição territorial da capacidade burocrática no sentido destacado pela literatura, ou seja, o da discricionariedade ou autonomia da “burocracia estável” perante a política local e governo do momento, e a discricionariedade da “burocracia precária” na implementação da política pública.

A hipótese é a de que apesar da pretensão de uniformização da burocracia exposta na NOB RH SUAS, na medida em que a não adesão à proposta não gera constrangimentos ou alterações significativas na relação entre o município e a União, a heterogeneidade dos vínculos empregatícios da burocracia municipal em geral se reproduz na burocracia especializada da assistência social.

O método utilizado é a análise dos resíduos padronizados da distribuição dos distintos vínculos empregatícios dos servidores públicos municipais. Comparo dados do Censo do Sistema Único de Assistência Social – CENSO SUAS com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC/IBGE, em relação às grandes regiões em relação ao porte populacional dos municípios visando verificar se as disparidades existentes na burocracia em geral se reproduziram na conformação da burocracia especializada do CRAS.

Como já dito, entendo que vínculos mais estáveis com a administração pública são características desejáveis e que refletem um nível maior de institucionalização e estabilidade das políticas públicas (EVANS; RAUNCH, 1999). Ao final, apresento no apêndice, a análise da distribuição territorial mais pormenorizada de cada tipo de vínculo empregatício, além de outras relações de proporção de ambas às categorias de burocracia.

A motivação deste trabalho foi contribuir com a literatura sobre capacidades estatais na dimensão da burocracia por meio da pesquisa empírica sobre a uma política pública específica. A motivação para a escolha da política em questão foi a de debater a política de assistência social no Brasil no período analisado, especialmente, discutir as políticas destinadas ao combate à pobreza. Entre as visões que este trabalho pretende se contrapor está a que caracteriza tal política como “dar o peixe e não ensinar a pescar”, ou seja, não visando a superação da condição de pobreza dos beneficiários, mas sim pretendo amarrá-los a uma situação de dependência e estimulando o ócio. Tal perspectiva, embora já rebatida por trabalhos que sustentam que o argumento do desestímulo ao trabalho é mais baseado em preconceitos do que em evidências empíricas (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007), e que

apontam que a participação dos adultos no mercado de trabalho é maior entre os beneficiários do PBF que no restante da população (KERSTENETZKY, 2009), ainda permeia o senso comum (BICHIR, 2011).

Na medida em que pobreza e desigualdade são problemas complexos e persistentes ao longo da história do Brasil, “não são autorizadas visões simplistas e ingênuas das políticas desenhadas para combatê-las” (BICHIR, 2011, p.101). Justamente por não ter sido construído com base em noções simplistas e ingênuas de pobreza e desigualdade é que a manutenção e permanência do SUAS justificam análises mais detidas, especialmente a dimensão dos serviços socioassistenciais.

CAPÍTULO 1 – BUROCRACIA MUNICIPAL COMO FATOR DA CAPACIDADE ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

Grande parte do que é dito atualmente pelos teóricos e metodólogos da análise histórica comparativa não faz muito mais do que reiterar, sob nova linguagem, os procedimentos científicos aplicados e sistematizados por Weber. [...]. Em determinados problemas, mais vale a um cientista político estar a par do que foi dito por Weber no início do século XX do que estar familiarizado com as “atualizações” da literatura contemporânea (PERISSINOTTO, 2012, p. 14).

Neste capítulo, discuto o papel da burocracia. Retomo as noções de Weber sobre a burocracia e institucionalização do estado a partir de sua teoria sobre a ação humana, central naquilo que se convencionou chamar de individualismo metodológico weberiano e sua metodologia compreensiva, e aponto a presença de tal perspectiva no neoinstitucionalismo histórico. Em resumo, proponho que se afastando da compreensão dos tipos ideais como conceitos estáticos, como feito pelos neoinstitucionalistas históricos (Immergut, 1998), e compreendendo-os como ferramentas heurísticas, o individualismo metodológico weberiano mostra-se útil na compreensão do comportamento da burocracia implementadora da política de assistência social.

Início apresentando um breve histórico do campo de estudos de políticas públicas nos EUA, apontando a presença de elementos weberianos em seu processo de formação. Discuto, também sucintamente, capacidades estatais e governamentais com base em textos escolhidos. Não se trata de uma revisão da literatura propriamente dita, mas sim, de um enfoque escolhido para tratar do tema central do capítulo, que é a burocracia municipal pela perspectiva weberiana.

Na sequência, abordo o conceito de street-level bureaucracy (LIPSKY, 1969 e 2010) e sua importância para compreensão da burocracia municipal envolvida na implementação de políticas públicas, especialmente sociais (LOTTA, 2015). Em seguida, tento estabelecer uma relação entre interpretações que valorizam o papel da discricionariedade das burocracias implementadora de políticas públicas, a partir da distinção entre as características do tipo-ideal weberiano, e os fatores institucionais que influenciam o comportamento individual.

Ao final, discuto as diferenças entre discricionariedade e autonomia burocrática, e como atores políticos locais podem influenciar a ação social dos burocratas municipais, e, conseqüentemente, a prestação de serviços da política de assistência social.

Ocorreram muitos deslocamentos nos últimos 50 anos nos estudos de políticas públicas, passando-se a destacar, o papel das agências estatais, burocracias, instituições, ideias

e valores em sua produção, em detrimento da racionalidade e dos processos decisórios (Marques, 2013). O contraponto ao modelo weberiano se estabeleceu a partir de autores que, como Lipsky (1969), apontam a atuação de burocratas como elemento determinante para compreender os resultados das políticas públicas, considerando o impacto que os servidores públicos têm na consolidação do interesse público e na performance da burocracia como instituição (LOTTA; SANTIAGO, 2017).

Penso que a proposta conceitual-metodológica de Weber é frutífera para a análise da burocracia prestadora de políticas públicas e sociais no Brasil, especialmente quando baseada na literatura que discute a burocracia no âmbito das capacidades estatais. Como se verá, embora os estudos sobre burocracia prestadora de políticas públicas e sociais no Brasil se constitua de um campo que conta com estudos sólidos do ponto de vista metodológico e teórico, muitas são ainda as lacunas e as divergências, especialmente quanto à questão da discricionariedade, “um foco de controvérsia que merece mais atenção por parte dos analistas da implementação” (LOTTA, 2015, p. 48).

1.1 ESTUDOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPACIDADES ESTATAIS

Usualmente se reconhece o momento inicial da preocupação teórica com as políticas públicas o trabalho de Lasswell (1936). A partir de uma interpretação elitista da política, pretendendo compreender a forma pela qual as massas seguiam as lideranças, sua preocupação foi a de identificar e compreender a racionalidade dos processos decisórios, considerados o momento mais importante da produção de políticas públicas (MARQUES, 2013).

Paralelamente, Simon (1957), vinculado ao campo da teoria das organizações, a partir de uma concepção de racionalidade limitada, propõe que ante as limitações cognitivas dos indivíduos seria impossível planejar os processos decisórios de maneira tão objetiva. O foco continua sendo o processo decisório, mas compreendido agora levando em consideração as limitações que circunscrevem a racionalidade da decisão sem, contanto, tornarem tal processo irracional (MARQUES, 2013).

O primeiro grande momento de avanço na compreensão das políticas públicas se dá através do deslocamento operado pelo paradigma pluralista (MARQUES, 2013). Embora possam ser apontadas diferenças significativas entre os autores pluralistas, um elemento essencial que os unifica sob a mesma alcunha é a tentativa de distanciar a ciência política da

teoria política, pelo expediente da negação de elementos normativos. Assim, o foco dos pluralistas será a construção de hipóteses verificáveis empiricamente, utilizando o binômio observação/verificação para a criação de uma “teoria geral empiricamente orientada” (Easton, 1968, 21) e “Uma ciência política modelada segundo os princípios metodológicos das ciências naturais” (EASTON, 1968, 29).

Para tanto, faz-se necessário abandonar os conceitos universais e a reificação de entidades coletivas, e centrar a análise no indivíduo, sendo o ato de grupo entendido como um somatório de atos individuais. Assim, a matéria-prima do saber político é o comportamento humano, que é observável empiricamente. Tal proposta, além de aproximar epistemologicamente a política das ciências naturais, possibilita uma unidade metodológica entre as ciências comportamentalistas, como a economia e a sociologia.

As raízes weberianas se encontram não só na proposta de análise da ação individual, como melhor exposto adiante, mas também na medida em que os pluralistas utilizam a mensuração dos fenômenos como expediente metodológico, delimitando o objeto da ciência política naquilo que pode ser observado e medidos. Assim como Weber, o paradigma pluralista advoga a neutralidade do observador e o foco na observação, e entende que há uma relação causal entre preferências e comportamentos, e já que as preferências não são observáveis porque determinadas psicologicamente, os comportamentos são considerados a via de acesso e manifestação empírica das aspirações individuais. Portanto, a intensidade das preferências individuais passa a ser o conceito chave para a análise dos fenômenos políticos.

O responsável por aproximar tais propostas behavioristas ao campo da ciência política é Easton (1965), que propõe que as políticas públicas poderiam ser compreendidas a partir das interações entre o sistema de políticas, o sistema político e os demais sistemas, tendo assim sido o responsável pela disseminação da ideia de ciclos, cuja proposta incipiente já se achava presente em Laswell e Simon. O elemento central da análise continua sendo o processo de decisão (MARQUES, 2013), mas entendido de forma mais abrangente.

Easton define política como alocação obrigatória de valores ou decisões em uma sociedade, sendo a obrigatoriedade justamente o elemento que torna tais decisões “políticas”. Assim, faz política todo àquele que toma decisões que se pretendem obrigatórias para a comunidade como um todo, e que consegue fazer com que os indivíduos adêquem seu comportamento a tais prescrições, concordando ou não com elas. A partir de tal premissa, embora o Estado seja considerado o ator político por excelência, sua centralidade na criação do campo jurídico não impede a análise de outros atores atuantes no “sistema político”, sendo este um subsistema do “sistema social”, este sim amplamente inclusivo (EASTON, 1968).

Essa teoria sistêmica da política, bastante abstrata, permite a inclusão no “sistema político” de todo indivíduo ou instituição que atue com a finalidade de criar prescrições normativas. Parte-se da perspectiva de que a política é essencialmente a luta pela alocação de recursos escassos. Existem demandas no “sistema social” que são recebidas pelo “sistema político” (*inputs*). Dentro do “sistema político” são transformados e devolvidos ao ambiente social mais amplo através de decisões (*outputs*).

A ciência política pluralista “*introduziu sua profissão de fé no valor teórico e empírico de uma unidade básica de análise, a decisão*” (EASTON, 1968, p.43). Assim, também entre os pluralistas e, portanto, mantendo tal enfoque, Lindblom (1959) é um dos primeiros a apontar a existência de inúmeros resultados negativos não antecipados no processo de produção de políticas públicas. Além de ter incorporado a burocracia como variável analítica das políticas públicas, também apontou a complexidade da forma pela qual as políticas públicas são desenhadas, através de um processo em que meios e fins são escolhidos de forma simultânea (MARQUES, 2013).

No tocante especificamente ao papel e limites da discricionariedade da burocracia nos processos decisórios complexos, Lindblom (1981, p.62–63) destaca que

“Se pudéssemos contar todos os atos de decisão política dos formuladores de política em qualquer sistema – tentativas de persuasão, acordos alcançados, ameaças e promessa feitas, instruções dadas ou recebidas, etc. – verificaríamos que o processo decisório político está predominantemente nas mãos da burocracia, deixando uma área pequena para a decisão de outros participantes. Embora os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estabeleçam algumas das políticas mais importantes, é a burocracia que determina a maioria delas, inclusive as mais importantes de todas” (LINDBLOM, 1981, p.62-63).

A área de políticas públicas conta, portanto, com “quatro grandes pais fundadores” (SOUZA, 2007, p.68). Laswell (1936) contribuiu introduzindo a expressão *policy analysis*, propondo de maneira pioneira a conciliação entre conhecimentos científicos e acadêmico com a produção empírica dos governos. Simon (1957) contribuiu introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentado que essa limitação poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como sistema. Por fim Lindblom (1959, 1979), questionando o excessivo racionalismo de Laswell e Simon, propôs a incorporação de outras

variáveis à formulação e à análise de política públicas, como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. (SOUZA, 2007).

Uma importante crítica ao trabalho de Lindblom e que contribuiu para o desenvolvimento dos estudos institucionalistas foi a proposta de Lowi (1964) de que os formatos institucionais diferentes influenciavam a forma das políticas públicas. Tal proposta se mostra precursora do neoinstitucionalismo, ao “inverter a estrutura causal entre política e políticas (*politics e policies*)” (MARQUES, 2013, p. 30).

A corrente denominada de neoinstitucionalista é uma das abordagens teóricas mais influentes na ciência política contemporânea, especialmente entre os estudiosos de políticas públicas (ANDREWS, 2005). Apesar de reunir diferentes argumentos, os quais assumem diferentes pressupostos específicos, o que as unifica e as diferenciam do estruturalismo e do comportamentalismo até então dominantes na ciência política americana é o fato analisarem os processos políticos tendo como variável independente as instituições (IMMERGUT, 1998).

Enquanto o comportamentalismo entende que a soma das preferências individuais explica o comportamento coletivo, os neoinstitucionalistas afirmam que a ação social é determinada por instituições, e não meramente pelo somatório das preferências. Conseqüentemente, e aqui a crítica ao estruturalismo, não atribuem à estrutura econômica e social a força causal de todos os fenômenos políticos, na medida em que seu pressuposto básico é o de que as instituições afetam o comportamento dos atores sociais (FERNANDES, 2002; ANDREWS, 2005).

Considerados os acima citados pressupostos específicos, a literatura tida por neoinstitucionalista engloba ao menos pelo menos três abordagens: o de escolha racional, também chamada de escolha pública; o sociológico, também referido como o da teoria das organizações; e o neoinstitucionalismo histórico (HALL; TAYLOR, 1996). As três abordagens têm sido aplicadas a estudos sobre políticas públicas (ANDREWS, 2005). Além disso, suas influências teóricas geraram, no campo da economia, a abordagem que ficou conhecida como neoinstitucionalismo econômico, ou nova economia institucional (HALL; TAYLOR, 1996, FERNANDES, 2002).

A influência weberiana é assumida de maneira clara e declarada pelo neoinstitucionalismo histórico, com estudos que se concentram nas relações entre política, estado e sociedade em vários países e períodos históricos, tendendo a uma visão mais macro-sociológica (IMMERGUT, 1998). A perspectiva surgiu em trabalhos de política comparada que, a partir de teorias de médio alcance, preocupam-se em explicar o desenvolvimento político e econômico de países, Estados, regiões e cidades utilizando como variável

independente as instituições (KATZENSTEIN, 1978; BERGER, 1981; HALL, 1986). Defende-se que estudos históricos comparados entre países permitem avaliar a capacidade de autonomia dos Estados a partir de indicadores institucionais como o grau de centralização e descentralização de autoridade, meios financeiros, quadro burocrático, o ambiente e o comportamento dos principais atores econômicos e sua relação com o Estado (FERNANDES, 2002).

Sua peculiaridade, no entanto, não decorre somente do nível e método comparativo de análise, mas especialmente do fato de que o Estado é tratado como um ator autônomo, capaz de fazer escolhas e alcançar metas políticas em sua relação com a economia e a sociedade (SKOCPOL, EVANS; RUESCHEMEYER; 1985; SKOCPOL, 1985). Procura-se com isso romper a visão sobre o Estado dominada pelo comportamentalismo pluralista e estrutural-funcionalismo neomarxista, que via a sociedade como determinante de suas ações (FERNANDES, 2002). O Estado, em sua relação com a economia e a sociedade, é uma organização que formula metas que não são mero reflexo de demandas e interesses de grupos ou classes sociais (SKOCPOL, 1985).

O institucionalismo histórico propõe que o comportamento racional dos indivíduos é importante para a compreensão do processo político, contudo sua ação individual decorre mais da interpretação subjetiva de sua posição histórico-estrutural. E é nessa posição histórico-estrutural que se encontram as variáveis que influenciam o processo decisório (HALL; TAYLOR, 1996). As instituições, enquanto variáveis explicativas do comportamento individual em tal cenário são entendidas de maneira ampla, compreendendo os procedimentos formais e informais, códigos de conduta escritos e não escritos, rotinas e convenções inseridas na estrutura organizacional da política (THELEN; STEINMO, 1992; NORTH, 1993; HALL; TAYLOR, 1996).

É preciso insistir, no entanto, que não se trata de compreender a influência das instituições sobre os atores como algo pre-dado, ou que não sofra variações, mas sim de compreender que tanto os atores políticos como as próprias instituições trazem traços de sua própria história. Portanto, os sistemas políticos, e as políticas públicas desenvolvidas em tais sistemas não são construídos em um cenário neutro ou sempre convergente com a modernização, mas sim a partir de interações entre atores econômicos, sociais e políticos, que atuam a partir de diferentes contextos, com diferentes lógicas (IMMERGUT, 1998).

A partir de tal concepção mais ampla de instituições e do processo de decisão individual o neoinstitucionalismo histórico se mostra menos determinista e racionalista do que as demais correntes institucionalistas, apresentando uma tendência em dirigir a sua atenção

também para os próprios atores (Frey, 2000) e ampliando o entendimento sobre instituição e suas trajetórias históricas. Assim, passam a serem centrais para compreensão das políticas o insulamento, capacidades e poder dos atores estatais (Marques, 2013). Nesse sentido, autores que trabalharam com o conceito de capacidades estatais, como Skocpol (1985); Weir, Orloff & Skocpol (1988); Pierson (1995); Thelen & Steimo (1992) e Bichir (2011, 57), destacam a centralidade da burocracia na formulação e na implementação de políticas públicas.

1.1.1 CAPACIDADES ESTATAIS E BUROCRACIA

O conceito de capacidades estatais, “tem uma longa história nas Ciências Sociais” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 123). Cunhado por Tilly (1985), a partir de “diferentes abordagens e rótulos” (SOUZA, 2017, p.30), pode ser definido como a capacidade do Estado em penetrar na sociedade e implementar decisões políticas, o que abrange fatores políticos, institucionais, administrativos e técnicos.

Pires e Gomide (2016) identificam a existência de duas gerações de análises que se valeram do conceito, em dois níveis também distintos. As primeiras abordagens (TILLY, 1975; SKOCPOL, 1979; LEVI 1988) se deram em um nível macro, preocupadas em avaliar os processos históricos de construção dos aparatos governamentais onde eles nunca existiram ou eram incipientes (PIRES; GOMIDE, 2016).

A segunda geração de estudos (SKOCPOL 1985; SKOCPOL; FINEGOLD 1982; MANN 1993; EVANS, 1995; GEDDES 1996) aplica o conceito à análise de políticas públicas em Estados que já superaram seus estágios iniciais de construção e, portanto, em um nível mais concreto ou micro em relação ao anterior. Apesar de tais dicotomias, as duas gerações o vinculam à preocupação com as habilidades e competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los (PIRES; GOMIDE, 2016).

A partir da concepção de que o Estado formula metas que não são mero reflexo de demandas e interesses de grupos ou classes sociais, a perspectiva é a de que os recursos de que dispõe o possibilitam não só formular objetivos e implementá-los, como por vezes também fazê-lo em oposição a grupos sociais poderosos e em circunstâncias econômicas desfavoráveis (SKOCPOL, 1985). As políticas são as linhas de ação desenvolvidas pelos Estados para atingir seus objetivos (SKOCPOL, 1985). A “capacidade estatal” é o somatório de todos os recursos, especialmente administrativos e financeiros, que os governos têm à disposição para a modelagem e a implementação de suas políticas (PIERSON, 1995).

Capacidade estatal, portanto, é a possibilidade dos governos de converter o potencial de um conjunto de instituições, recursos e práticas políticas “em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas” (SANTOS 1997, p.5). Mais do que a avaliação de resultados das políticas públicas, o que importa para tal perspectiva são as condições que afetam positivamente sua implementação (SOUZA, 2017).

Em tal perspectiva, “as próprias capacidades estatais podem ser medidas pelo grau de burocratização e de insulamento das burocracias” (BICHIR, 2011, p.57). Há aqui uma importante observação a ser feita. Segundo Immergut (1998) há três heranças weberianas presentes na perspectiva neoinstitucionalista histórica. Primeiro, o fato de assumir que a racionalidade instrumental é o produto de desenvolvimentos históricos particulares e que deve ser construída e apoiada por conjuntos particulares de instituições e crenças. Em segundo lugar, a ideia de que configurações complexas de fatores são casualmente significantes, sendo extremamente difícil, se não impossível, dividir tais modelos em variáveis casualmente independentes. Como há muitas variáveis em relação ao número de casos, é impossível saber se a mesma combinação de variáveis produziria os mesmos resultados se repetida posteriormente no tempo, o que estabelece severos limites para a generalização de modelos entre os casos. Em terceiro lugar, enfatizam as contingências da história. Ou seja, há um grande papel desempenhado pela oportunidade, havendo combinações acidentais de fatores que podem ter efeitos duradouros.

Em tal perspectiva, os atores políticos autoconscientes podem desviar políticas para caminhos inesperados do ponto de vista lógico, que só podem ser compreendidos através da análise histórica. Segundo a autora, conscientes desses limites, os institucionalistas históricos resolveram tal problema se afastando das tipologias estáticas de tipos ideais de Weber em seus estudos comparados (IMMERGUT, 1998).

O que proponho é que tal interpretação se prende muito a aspectos do tipo-ideal burocracia de Weber, desconsiderando o aspecto epistemológico de seu individualismo metodológico e de sua teoria da ação humana. Como exposto a seguir, penso que fazer análise histórico comparativa da burocracia em termos weberianos significa justamente não trabalhar com tipos-ideais estáticos, exigindo um exercício epistemológico prévio, com a definição da posição histórico-institucional das categorias que se pretende comparar. Nesse aspecto, portanto, não há necessariamente um avanço como proposto por Immergut (1998), mas uma compatibilidade entre o neoinstitucionalismo histórico e a proposta de Weber.

Além disso, penso que há uma compatibilidade entre a perspectiva metodológica weberiana e estudos que dão destaque à discricionariedade de burocracias implementadora de

políticas públicas, especialmente com base em Lipsky. Entendo que as duas perspectivas apontam a importância de fatores institucionais tanto para compreensão da distinção teórica entre discricionariedade e autonomia burocrática como para compreensão da implementação de políticas públicas nos mecanismos de sistema.

D’Albuquerque (2017), por exemplo, apresenta um “diálogo entre a teoria de burocracias de nível de rua e as condições weberianas para implementação de políticas públicas” (D’ALBUQUERQUE, 2017, p. 61.). Mais especificamente, proponho como tal diálogo pode contribuir para a análise da distinção entre discricionariedade e autonomia burocrática a partir da avaliação da influência das instâncias políticas locais sobre o comportamento dos burocratas implementadores de políticas públicas.

1.2 STREET-LEVEL BUREAUCRATS: A DISCRICIONARIEDADE COMO CARACTERÍSTICA DA BUROCRACIA IMPLEMENTADORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de *street-level bureaucrats* foi construído especificamente para destacar a importância dos burocratas localizados no último ponto da cadeia de implementação de políticas públicas (LIPSKY, 1969). Nesta noção também está subjacente, a defesa da necessidade de compreensão de todas as peculiaridades do processo de implementação de políticas públicas (MARQUES, 2013),

Lipsky pretendeu construir uma teoria geral baseada no dilema da discricionariedade em atividades bastante diversas como a de juiz, policial ou professor, mas o conceito é especialmente útil na compreensão de políticas públicas destinadas a grupos de baixa-renda, na medida em que, possuindo menos recursos pessoais, são mais dependentes das estruturas burocráticas governamentais para provisão de serviços básicos (LIPSKY, 1969)².

O que mais importa para a discussão aqui proposta é que a influência da discricionariedade dos burocratas no resultado das políticas públicas não é entendida como disfunção. O que há de peculiar em sua proposta, e que lhe dá interessante valor analítico, é que em sua definição de *street-level bureaucrats* o autor incorpora o problema da

² No original: “Although the theoretical aspects of this paper are intended to apply to all clients of street-level bureaucracies to some degree they are most applicable to low-income group clients and to minority groups. This is because poor people. And minority group members command fewer personal resources than more favored individuals~ and thus are more dependent upon governmental bureaucratic structures for fair treatment or provision of basic services”. (LIPSKY, 1969, p.3).

discricionariedade ao conceito, não lhe associando uma carga negativa. Ou seja, “*não parte do princípio de que ela é boa ou má. Mas sim, de que ela é um foco de controvérsia que merece mais atenção por parte dos analistas de implementação*” (LOTTA, 2015, 48).

A questão dos limites da discricionariedade da burocracia constitui o centro de sua teoria, na medida em que burocratas de nível de rua se definem justamente como servidores que interagem diretamente com os cidadãos e que gozam de substancial discricionariedade na execução de seus serviços (LIPSKY, 2010, p.03)³.

Embora nunca tenha sido marginalizado na ciência política americana, a reedição de 30 anos da obra *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, em 2010, fez aumentar o interesse pelo autor.

Contudo, o conceito de *street-level bureaucracy* já havia tomado forma em um pouco citado trabalho apresentado 11 anos antes da primeira edição do livro na reunião anual da Associação Americana de Ciência Política, sob o título de *Toward a Theory of Street Level Bureaucracy* (LIPSKY, 1969). Com a edição do livro em 1980, mais extenso e denso teoricamente, o artigo anterior acabou relativamente esquecido. Trabalho aqui com os dois textos, que na realidade se complementam, mas destacando as contribuições do artigo pelo ineditismo na formulação do conceito.

No Brasil, o pioneirismo⁴ da utilização do conceito de *street-level bureaucrats* cabe a Lotta (2015), que em sua pesquisa de doutorado em 2010 analisou qualitativamente a atividade de 24 agentes de saúde de três municípios e, especialmente importante para minha tentativa de aproximação à proposta weberiana concluiu que: a) níveis diferenciados de estruturação dos programas em cada local (unidade de saúde e municípios) possibilitaram analisar os efeitos da institucionalização do programa sobre as práticas dos agentes; b) questões organizacionais tem impacto direto nas práticas desenvolvidas pelos burocratas.

Lipsky indica uma concepção mais fundamental do papel dos burocratas localizados no fim da cadeia de implementação das políticas públicas (LOTTA, 2015, 68). Sua teoria geral propõe não só que a maneira como os atores interagem com os usuários ou com outros funcionários nos processos de implementação altera a forma pela qual as políticas públicas são implementadas como, na verdade, assume o bastante lógico corolário de que o que as políticas públicas efetivamente “são” justamente o resultado dos comportamentos e das

³ No original: “public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work” (LIPSKY, 2010, p.03)

⁴ Quem o afirma é Eduardo Marques, na introdução da obra: “O livro que o leitor tem em mãos analisa de forma pioneira, no Brasil, o papel das burocracias de nível de rua em uma política pública” (LOTTA, 2015, 09).

decisões tomadas pelos burocratas municipais no cotidiano do seu trabalho. Nesse sentido a observação de Lotta (2015) de que

“[...] os agentes de rua têm grande impacto na vida das pessoas, na medida em que socializam o espaço na comunidade e expectativas sobre os serviços públicos; determinam a elegibilidade dos cidadãos para acessarem os benefícios ou receberem sanções; dominam a forma de tratamento dos cidadãos e medeiam aspectos da relação institucional dos cidadãos com o Estado. Tornam-se, assim, o lócus da ação pública, posto que são responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre o Estado e os cidadãos” (LOTTA, 2015, p.44).

Há, na realidade, “*dois movimentos*” (LOTTA, 2015, p. 68) envolvidos no papel típico dos *street-level bureaucrats*, já que não são apenas o ponto de interação do estado com os indivíduos como também realizam a função reversa de trazer informações e necessidades do público beneficiário para dentro do aparato estatal.

Seu interesse pela criação de uma “teoria geral” de tal categoria de burocratas decorreu da preocupação da ciência política em definir meios de mensuração do impacto do governo nas pessoas. A forma mais promissora seria lançar o olhar para o lugar em que o governo “encontra as pessoas”, “o ponto de interação” entre os cidadãos e os oficiais governamentais que tratam com o público no curso regular de seus trabalhos (LIPSKY, 1969). Portanto, sua teoria tem três objetivos: a) identificar as dimensões da interação entre cidadão e burocratas; b) identificar comportamentos característicos que transcendam contextos burocráticos singulares; e c) explicar o impacto da burocracia na prestação de serviços públicos. (LIPSKY, 1969).

Como sua teoria é construída para tentar compreender o “ponto de interação” entre governo e sociedade na prestação de serviços públicos, a parcela do corpo burocrático que interessa ao autor é bem específica. Não se define só por estar situados no final da cadeia de implementação das políticas públicas, mas também pela reunião de três condições: a) seu trabalho envolve interação constante com o público; b) embora esteja inserido dentro de uma estrutura burocrática, sua independência é extensa, não se limitando, mas tendo como componente essencial a discricionariedade; e c) a forma como presta seu serviço afeta significativamente a vida dos indivíduos (LIPSKY, 1969, p. 02).

Como se vê, o autor não só trata a questão da discricionariedade como inerente a atividade dos *street-level bureaucrats* como define a categoria justamente em consequência da alta independência decisória envolvida em suas atividades cotidianas. Ou seja, a discricionariedade é uma característica de sua atividade.

Em consequência, o autor propõe que a forma como prestam o serviço público colocado a seu encargo é afetada especialmente por três fatores: a) relativa indisponibilidade de recursos; b) ameaças físicas e psicológicas; e c) as expectativas ambíguas, contraditórias e às vezes inatingíveis esperadas de seu trabalho (LIPSKY, 1969, p.23).

Quanto a este último aspecto, destaca o “dilema fundamental” que caracteriza as atividades cotidianas dessa categoria de burocratas. Se por um lado existe a expectativa de que irão tratar os indivíduos de forma imparcial, há também a expectativa por parte dos indivíduos de que seu caso específico será tratado com atenção especial (LIPSKY, 1969, p. 07-09).

Como consequência, apesar de os problemas com os quais trabalham serem complexos, tendem a desenvolver mecanismos para tornar a tarefa psicologicamente mais fácil. Tal se dá principalmente através da simplificação e adoção de rotinas, que permitem a tomada mais rápida de decisões, a diminuição da dificuldade e reduz as tensões com os destinatários das políticas no tocante à adequação das decisões.

As simplificações são definidas como construções simbólicas criadas com a finalidade de tornar mais fácil a percepção do ambiente a ser gerido, e as rotinas como o estabelecimento de padrões habituais ou regularizados para a execução de tarefas desenvolvidas visando aliviar as dificuldades decorrentes da insuficiência de recursos, das ameaças e ambiguidade de expectativas quanto ao seu papel (LIPSKY, 1969). A maneira como tais rotinas e simplificações são estruturadas possui alto impacto na forma como a política pública é prestada aos destinatários (LIPSKY, 1969, p. 23).

Aqui há uma aproximação com a proposta neoinstitucionalista sociológica de que as rotinas e procedimentos padronizados facilitam o processo decisório. Penso, no entanto, que há também uma aproximação do entendimento das instituições como construtos culturais, e da necessidade de compreensão do lugar sócio-histórico ocupado pelos atores, como proposto pelo neoinstitucionalismo histórico.

Lipsky compreende que a atuação dos burocratas, por mais discricionária que seja, não acontece em um vácuo institucional (OLIVEIRA, 2012). Como apontado por D’Albuquerque (2017), para Rowe (2012) uma das principais questões que surgem de uma análise cuidadosa da teoria de Lipsky é a importância de se analisar as formas como indivíduos respondem aos diversos ambientes em que precisam gerir as demandas concorrentes que lhes são apresentadas. “Para compreender tais cenários, portanto, é necessário um olhar com enfoque nas situações de trabalho em que tais interesses antagônicos surgem” (D’ALBUQUERQUE, 2017, p. 46).

Por tal perspectiva, o grau de institucionalização e profissionalização das burocracias importa na medida em que configuram tais ambientes ou cenários e, conseqüentemente, impactam na forma de prestação de política públicas. Isto é, assim como proposto por Weber e pelo neoinstitucionalismo histórico a posição ocupada pela burocracia municipal em relação aos demais atores dos sistemas de políticas públicas e nas relações intergovernamentais impacta a forma e o conteúdo desta atuação.

1.3 BUROCRATA COMO UM TIPO IDEAL

A literatura sobre burocracia aponta quase que unanimemente que Woodrow Wilson (1887) teria sido o primeiro ator a refletir sobre a relação entre políticos e burocratas. Sua visão seria a de que política e administração deveriam ser claramente separadas. A obra de Weber é também sempre apontada como contributo à noção de que a atuação da burocracia se dava fora do campo político, imune à julgamentos subjetivos individuais e conduzida e condicionada pelas regras institucionais.

Contudo, para Meier e Krause (2003), as raízes dos estudos sobre a burocracia americana estão em Goodnow (1900), Taylor (1919) e Gulik (1937). As influências de Weber e Wilson vieram mais tarde, já que o primeiro só foi traduzido para o inglês em 1946; e que o famoso ensaio do segundo, *“the study of administration”*, embora originalmente publicado em 1887, desapareceu da literatura até ser republicado em 1941 (MEIER; KRAUSE, 2003). Apesar de tardia, a influência weberiana se encontra presente nos autores neoinstitucionalistas históricos que trataram das questões das capacidades institucionais, além de em outros estudos mais antigos influenciados pelo weberianismo manifesto e confesso de Parsons (1937).

As interpretações correntes da obra de Weber aproximam seu conceito de burocracia ao de Wilson, transformando a distinção feita por ele acerca dos papéis desses atores em uma separação absoluta. (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010). Mas, de fato, há similaridades nas propostas, decorrente da influencia hegeliana dos dois autores, que em última instância decorre da “tradição administrativa alemã” de um Estado forte, com um Poder Executivo também forte que exige um conseqüentemente grande corpo de servidores públicos. É no modelo alemão que Wilson teria se inspirado para a defesa de uma administração pública centralizada, profissionalizada e formalizada como capaz de mudar a situação de ineficiência e corrupção que entendia presente nos EUA (SAGER; ROSSER, 2009).

É por causa da dívida de Wilson com o corpo de conhecimento hegeliano e, em sentido mais amplo, com a tradição administrativa alemã, que sua proposta converge de forma interessante com Weber em muitos pontos. Contudo, os autores são por vezes comparados de maneira imprecisa. Weber colocou mais ênfase em uma separação firme entre a esfera política e a administrativa, pretendendo tomar a administração altamente racional. Já Wilson acreditava em uma classe de servidores públicos altruístas, educados, moralmente corretos, que serviriam à vontade comum, em vez de aos seus próprios interesses egoístas (SAGER; ROSSER, 2009).

Apresento aqui, no entanto, uma proposta de análise da discricionariedade da burocracia a partir de conceitos weberianos mais abrangentes, em específico de sua teoria da ação humana, para tentar contribuir no sentido de “desmontar o mito da separação estanque entre política e burocracia” (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010, p. 11). Em resumo, trata-se de não tratar os tipos-ideais weberianos como estáticos, como feito pelo neoinstitucionalismo histórico (IMMERGUT, 1998).

Weber propõe que para se compreender qualquer fenômeno social não se deve procurar a influência de alguma lógica sistematicamente dada *a priori*, mas sim dirigir atenção sobre a ação humana. O conceito de ação humana em Weber, no entanto, não se confunde ou identifica com todo e qualquer comportamento individual. A ação que lhe interessa pressupõe uma orientação subjetiva da conduta, ou seja, que aquele que age lhe atribui algum sentido, ainda que os resultados não sejam os esperados. Ainda, o que importa para Weber é a ação em sua perspectiva propriamente social, ou seja, aquela que exige a interação de mais um agente que, em seu processo subjetivo de atribuição de motivo a sua conduta, leva em consideração o resultado esperado das ações dos demais indivíduos.

Embora não seja possível “compreender” os motivos íntimos que levam o indivíduo a agir de determinada maneira, que seria o campo de análise da psicologia, ele pode “explicar” as consequências da ação naquilo que em se manifesta materialmente. De tal maneira, todo fenômeno social passa a ser redutível, em última instância, à intencionalidade da ação dos indivíduos que colaboraram para sua configuração, pouco importando se os resultados efetivos coincidem ou diferem dos esperados pelos atores.

Tais pressupostos, como acima exposto, encontram-se nas premissas das vertentes do neoinstitucionalismo, com consequências e ênfases diferentes em cada uma. Assim como para os neoinstitucionalistas históricos, para Weber é impossível ao ator prever o efeito de agregação das condutas motivadas dos demais atores na conformação da ação social que,

como já dito, se define como tal justamente por agregar as condutas motivadas de vários indivíduos.

O que importa é que coincidindo ou não com a intencionalidade inicial dos atores, de qualquer maneira o resultado está diretamente ligado com a ação dos agentes, e este processo de somatório de ações individuais, suas conexões causais e seus resultados, se revelam materialmente, podendo assim ser explicados. A análise busca compreender a motivação subjetiva da ação humana e em seus resultados, esperados e inesperados, envolvidos na cadeia causal dos fenômenos.

Tal subjetividade não impede que a ação humana seja socialmente determinada, e aqui as instituições cumprem papel importante. A atribuição de motivos é a formulação teórica central da sociologia weberiana, na medida em que motivações diferentes encerram justamente o critério de diferenciação dos tipos ideais. Assim, os tipos-ideais espelham a generalização de motivações de conduta que se repetem no processo histórico. Conceitos distintos, ou tipos-ideais distintos, se constroem justamente com base em motivações subjetivas distintas⁵.

É importante notar, no entanto, que sendo os fenômenos multicausais, o tipo ideal puro é, propositalmente, uma simplificação, que serve como guia ou molde para a análise da realidade, que é sempre mais complexa que o conceito, já que este é construído justamente como síntese do que há de comum nos fenômenos observados em realidades distintas, deixando, por definição, de lado as peculiaridades, presentes em qualquer caso concreto.

O tipo-ideal é o instrumento por excelência da análise weberiana dos fenômenos sociais porque se configura como a síntese ou somatório da interpretação com a causalidade, já que as características do tipo-ideal não são agrupadas aleatoriamente, mas sim logicamente.

⁵A partir de tais premissas, Weber formula os tipos ideais puros de dominação legítima, que se diferenciam justamente com base no elemento que os faz legítimos, ou seja, aceitos como válidos não em virtude da coação negativa, mas pela aceitação íntima da validade de tais mandamentos, que se externaliza através da obediência voluntária. O motivo da dominação é a incorporação de um sentimento de dever, e não de medo, a convicção íntima de que a fonte de qual emanam as normas é a autoridade legítima para produzi-las. Os motivos da obediência, que legitimam a dominação, é que vão caracterizar cada um dos três tipos-ideais: podem se pautar na crença dos poderes sobre-humanos do líder, configurando a dominação carismática; na crença no caráter sagrado da tradição, configurando a dominação tradicional; ou na crença da universalidade da lei, configurando a dominação racional-legal. Destes, o que mais interessa para a análise dos fenômenos políticos da modernidade, e da burocracia em especial, é a dominação racional-legal.

Assim, nenhum tipo ideal pretende se identificar com a realidade autêntica. Ao contrário, em sua idealidade, a tipicidade ideal se afasta da realidade efetiva para afirmar melhor os aspectos comuns a vários casos. Nas palavras de Weber, “É impossível encontrar empiricamente na realidade este quadro, na sua pureza conceitual, pois trata-se de uma utopia” (WEBER, 2002, p. 137, 138).

Ou seja, uma tipologia é um procedimento para a compreensão da realidade. Nesse sentido, os tipos são construções dos quais a realidade “se aproxima mais ou menos, ou, dos quais – ainda mais frequentemente – ela se compõe” (WEBER, 2001, p.16). Dessa forma, a burocracia weberiana, como tipo ideal puro, foi construída a partir dos elementos observados em experiências históricas capazes de permitir um estudo comparado das formas da burocracia numa realidade concreta à luz da particularidade de cada fenômeno em si, de sua singularidade histórica e social, tal como nas democracias modernas. Penso que o mesmo faz o neoinstitucionalismo histórico ao propor que o somatório, ausência ou presença de determinadas variáveis institucionais, configura cenários ou locais sócio-históricos que condicionam o cálculo racional dos atores.

O ponto, portanto, é que a análise comparativa em termos Weberianos exige uma atuação prévia do intérprete, que se constitui justamente na construção dos tipos que se pretende comparar. É esse o significado de se trabalhar com os conceitos weberianos de maneira não estática (IMMERGUT, 1998). Ou seja, não se trata de tentar localizar na contemporaneidade instituições ou entes que se amoldem aos conceitos construídos por Weber, mas sim de, a partir do mesmo exercício epistemológico, identificar as características convergentes e divergentes dos fenômenos que se pretende comparar.

No caso da análise da burocracia, isso implica em reconstruir o lócus institucional das categorias de burocratas que se pretende comparar a partir dos principais constrangimentos que influenciam sua ação. No caso desta pesquisa, como melhor debatido no capítulo 4, comparo duas categorias de burocratas que guardam várias semelhanças e que, assim, comporiam o mesmo grupo se considerado tão somente o tipo-ideal puro de burocracia construído por Weber.

No entanto, compreendendo a categoria de maneira não estática, há duas características que os distinguem: além da especificidade dos serviços que prestam, no caso dos burocratas do CRAS ocorreu um processo de indução de criação de vínculos estáveis que não ocorreu no caso da burocracia municipal em geral.

Por ora, o que quero destacar é que para fazer uma análise histórico comparativa em termos weberianos, ou a partir do individualismo metodológico, é preciso primeiro definir os

traços ideais e típicos das categorias, assim como os elementos que as diferenciam. Insisto nesse ponto porque, por vezes, a literatura aponta o método weberiano como superado. Penso, no entanto, que tal assertiva só tem validade ao serem considerados os tipos-ideais puros de Weber de maneira estática, o que se revela na realidade incongruente com a proposta metodológica weberiana.

Tal concepção estática do tipo-ideal burocracia de Weber está presente, por exemplo, nas considerações de Lotta (2015, p.41) de que “[n]o modelo de Weber, o burocrata, agente que atua na burocracia, é um fiel executor de serviços – sem paixões ou julgamentos”; ou de Cruz (2010, p.307) ao propor que “observou-se ao longo do século XX que o tipo ideal weberiano de burocracia talvez não fosse tão universal quanto se pressupunha”.

No mesmo sentido, Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010, p. 14) apontam que “Weber deixou uma pergunta sem resposta: como controlar os aspectos técnicos utilizados pela burocracia para os quais os políticos não têm informação ou formação para melhor orientar a fiscalização? ”. Para os autores,

“A essa pergunta foram dadas três respostas nas últimas décadas. A primeira foi a multiplicação dos mecanismos de controle democrático, particularmente no momento do mandato. A chamada *accountability horizontal* [...] Uma segunda resposta veio das idéias oriundas de autores da nova gestão pública. Por essa linha foram feitas propostas para controlar os resultados das ações burocráticas. [...]. Como último remédio ao dilema de controle proposto por Weber, os políticos cada vez mais procuram obter conhecimentos e assessoria técnica para monitorar os burocratas, constatando-se aquilo que Aberbach, Rockman e Punam (1981) denominaram de burocratização da política e politização da burocracia. Ou seja, esses autores mostraram que prevalecem hoje nas democracias ocidentais formas híbridas de relacionamento entre política e administração” (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, p. 14 – 15)

Por sua vez, Lotta (2015) afirma que:

“Ao longo dos anos e com a modernização da atuação e do papel do Estado, a literatura passou a perceber que a dicotomia entre burocratas e políticos não era mais tão clara e o modelo weberiano foi dando lugar a outros arranjos, funções e divisões de atribuições [...], identificando a complexificação do papel dos burocratas e a dificuldade de separação entre questões de ordem técnica ou política. Uma das principais evidências desse processo veio da pesquisa conduzida por Aberbach, Rockman e Putnam (1981) que, com base em uma análise empírica de diversos países, demonstraram um crescente hibridismo entre política e burocracia, o que definem como burocratização da política e politização da burocracia” (Lotta, 2015, p. 42)

Penso que tais questões relativas à discricionariedade da burocracia revelam respostas distintas ao serem analisadas a partir do conceito de burocracia enquanto tipo-ideal e

a partir dos pressupostos da “sociologia compreensiva” weberiana, segundo a qual “os fenômenos sociais não podem ser plenamente entendidos sem que se conheçam os sentidos subjetivos que os agentes sociais atribuem às suas ações” (PERISSINOTTO, 2013, p.159).

Penso que a partir de tal perspectiva o fato de Aberbach, Rockman e Putnam (1981) terem evidenciado empiricamente um processo de formação heterogênea de burocracias pode ser interpretado não como contraponto, mas como afirmação da proposta weberiana, que prevê a dualidade entre a burocracia e o mundo político como constitutiva do estado moderno. Isso porque, com o conceito do tipo-ideal burocracia, Weber não deixou em aberto somente a questão da discricionariedade, mas sim toda e qualquer questão sobre qualquer burocracia em específico. Na realidade, é para desvendar as peculiaridades das burocracias de fato que o tipo-ideal se presta.

Ao invés de definir a burocracia como afastada do mundo político, Weber prevê essa dualidade como orgânica do estado moderno afirmando que para o seu regular desenvolvimento o modelo que mais se amolda à previsibilidade do direito racional e aos demais elementos que o caracterizam é a burocracia politicamente neutra.

É bastante conhecida a comparação de Weber entre a estruturação do estado moderno e o da empresa mercantil, demonstrando como formalização de procedimentos legitimados pelo direito leva à criação de uma classe separada não só da burguesia como da política, que tendo em mãos o exercício das funções do estado garante sua reprodução pelo domínio técnico. (WEBER, 1999, 529).

Tal assertiva, no entanto, reconhece que há espaço para subjetividade na atuação do burocrata. O “tipo-ideal burocracia”, é um recurso metodológico de análise e, portanto, não corresponde à experiência específica de algum estado, mas sim a permitir a análise comparada das mais diversas burocracias. Como dito acima, o tipo-ideal puro conceituado por Weber foi extraído da realidade observando traços típicos e deixando de lado as singularidades históricas de cada fenômeno. O conceito foi, por fim, construído a partir de traços semelhantes encontrados em diversas realidades histórico-sociais (REALE; ANTISERI, 2003).

Em termos weberianos, o processo de formação dos estados modernos se caracteriza pela paulatina inserção de mecanismos de gestão burocrática da sociedade através do direito racional, na medida em que tal forma de institucionalização é a que melhor se garante a previsibilidade necessária ao cálculo capitalista. Entretanto, o capitalismo e o direito racional não teriam sido gerados necessariamente pelas mesmas causas históricas. Embora o direito

racional seja entendido como a única premissa não econômica⁶ do capitalismo, a simples existência do direito racional não faz surgir o sistema de produção capitalista. Mas a previsibilidade gerada pelo direito racional, a segurança jurídica possibilitada pela adoção do formalismo jurídico de raiz romanística, é a forma de juridicidade mais adequada à universalização do cálculo de produção característico da forma de produção capitalista.

Em resumo, o que caracteriza a modernidade é justamente a inserção de mecanismo formais no campo jurídico que universalizam a gestão racional da produção como princípio na medida em que geram previsibilidade ou segurança jurídica. Seguindo a mesma lógica, o Estado se define pelo somatório de dois elementos também não redutíveis um ao outro: o direito racional, ou seja, as instituições, e a burocracia estatal. Por sua vez, o surgimento desta pode ser explicado através da conjugação de dois fatores: um de ordem funcional, ou seja, a crescente transferência de tarefas da sociedade para o estado, que demanda uma administração mais eficiente; e um segundo de ordem orgânica, a universalização do recrutamento por critérios meritocráticos em virtude do nivelamento social decorrente do princípio da igualdade liberal.

Diante do exposto anteriormente sobre burocracia e burocratização na sociologia weberiana, entendo que a análise compreensiva da burocracia - ou seja, a que leva em consideração as motivações dos atores, e que reconhece os efeitos da institucionalização e profissionalização no comportamento individual dos burocratas - deva observar os três seguintes pontos.

Em primeiro lugar, diferentemente das formas pré-modernas de juridicidade, em teoria o direito moderno coloca todos os indivíduos vivendo em um mesmo estado sob um mesmo complexo jurídico. Além disso, enquanto no período pré-moderno as relações políticas eram caracterizadas pelo pluralismo de centros de poder e, portanto, incompatíveis com a centralização e unicidade de procedimento formal, o monopólio do poder exercido pelo estado moderno é o terreno fértil para a adoção de procedimentos não só unificados, mas tecnicamente orientados. Consequentemente, e talvez o mais importante, qualquer estado moderno se constitui através da relação entre os espaços ocupados pela burocracia e os espaços ocupados pela política, ambos agindo legitimados pelas instituições.

É bastante significativo notar que Weber não só já identifica a modernidade com a crescente transferência de tarefas para o estado, como utiliza a necessidade de gestão eficiente

⁶NA teoria weberiana as seis premissas que possibilitaram o surgimento do capitalismo são a propriedade privada, a liberdade mercantil, a técnica racional, o trabalho livre, a comercialização da economia e, por fim, o direito racional.

de tantas tarefas como uma das causas de surgimento da burocracia profissionalizada. Nesse modelo, a burocracia enquanto tipo ideal é caracterizada pela metódica provisão de tarefas, competências prefixadas, especialização como fundamento da atuação, continuidade, supervisão hierárquica, controle documental e compromisso com a organização. Especialmente importante para esta análise é a ideia de que mecanismos meritocráticos limitam práticas patrimonialistas e promove racionalidade e imparcialidade da burocracia, diretamente vinculadas à ideia de interesse público. (CRUZ, 2010, p. 307).

É por isso que características de institucionalização e profissionalização podem ser um gabarito para medir através da comparação o nível de adequação de um determinado corpo burocrático ao idealmente esperado no estado moderno. É exatamente o que propõe teoricamente e fazem empiricamente Evans e Rauch (1999) com sua “escala weberiana”, com a qual pretendem oferecer uma forma simples de avaliar o grau em que o recrutamento meritocrático e carreiras com benefícios em longo prazo caracterizam as agências estatais⁷.

O que fazem é examinar os efeitos de elementos chave na caracterização original de burocracia por Weber no crescimento econômico através da análise comparada de 35 países no período 1970 – 1990. Para tanto, sem desmerecer a importância das demais características típicas da burocracia weberiana, elegem duas delas como constitutivas de sua escala: recrutamento meritocrático, que diz respeito tanto o grau de instrução exigido para acesso quanto a seleção por testes padronizados, e previsão de ascensão na carreira, medida através da existência de maiores ou menores recompensas tangíveis e intangíveis em longo prazo. (EVANS; RAUCH, 1999, p.751).

O que concluem é que o grau de “weberianismo” das burocracias está diretamente relacionado ao grau de crescimento econômico, sugerindo que sua escala passe a integrar os modelos gerais de medição das análises econômicas. É interessante notar que, como apontado por Marengo, Strohschoen e Joner (2017), foi descartada relação inversa, rejeitando a suposição de que a profissionalização da burocracia seja decorrente de prosperidade econômica.

Mais importante para a discussão aqui exposta são as conclusões de que o recrutamento meritocrático: a) gera uma linha de corte na seleção, exigindo uma competência mínima para o exercício da função pública; b) gera coesão e espírito de corpo, que além de ter efeitos sobre a motivação dos servidores e ajudar na internalização de normas e objetivos

⁷ Nos termos originais, “weberian escale, [...] that offers a simple measure of the degree to which core state agencies are characterized by meritocratic recruitment and offer predictable, rewarding long-term careers.” (Evans e Rauch, 1999, p. 749).

compartilhados; c) gera custos à corrupção maiores do que quando a ocupação do cargo é devido a algum parente ou patrono em particular, na medida em que as recompensas de longo prazo da carreira são mais atrativas do que o retornos rápidos; d) aumenta a eficácia do monitoramento (EVANS; RAUCH, 1999, p. 752). Ou seja, o grau de profissionalização reflete-se no comportamento individual dos burocratas na medida em que estes internalizam e legitimam suas condutas individuais no padrão institucional a que estão vinculados.

Tais conclusões possibilitam uma análise com foco no papel das instituições na medida em que alteram o comportamento de burocratas, e que nesse sentido também, dialoga com teóricos, como Lipsky, dedicados a compreender a discricionariedade na ação dos indivíduos prestadores de políticas públicas.

1.4 BUROCRATAS COMO DECISORES INDIVIDUAIS: NORMAS QUE AFETAM A DISCRICIONARIEDADE E A AUTONOMIA

Como já exposto, Lipski propõe que o comportamento profissional dos *street-level bureaucrats* é afetado especialmente por três fatores: a) relativa indisponibilidade de recursos; b) ameaças físicas e psicológicas; e c) expectativas ambíguas, contraditórias e as vezes inatingíveis esperadas de seu trabalho. Quanto a este último aspecto, destaca o “dilema fundamental” que caracteriza as atividades cotidianas dessa categoria de burocratas decorrente do fato de que existe uma ambiguidade de expectativas em relação ao seu trabalho. Se por um lado existe a expectativa de que irão tratar os indivíduos de forma imparcial, há também a expectativa por parte dos indivíduos de que seu caso específico será tratado com atenção especial.

Tal “dilema fundamental”, portanto, diz respeito à relação estabelecida entre os burocratas e os destinatários ou usuários das políticas e serviços públicos. No entanto, penso que há outro “dilema fundamental” que decorre do confronto entre as pretensões de padronização e profissionalização da burocracia da normatização federal e dos interesses dos governos locais. A consequência é, também, um ambiente de expectativas ambíguas, contraditórias e inatingíveis.

Seja através da exigência de tratamento diferenciado a determinados correligionários, seja exigindo militância e apoio político, o controle da remuneração possibilitado pelo arranjo federativo concentra nas mãos dos prefeitos municipais poderes de ampla intervenção na forma de prestação das políticas de assistência social, que não são

completamente afastadas pela coordenação federal. Se não com ameaças psicológicas diretas, através do controle de recursos, pretendendo obter ganhos políticos com o direcionamento das formas de prestação dos serviços pelos burocratas municipais, a atuação dos prefeitos municipais afeta os três fatores apontados por Lipsky como condicionantes do comportamento profissional dos *street-level bureaucrats*.

Destaco como questão central que as normas que mais influenciam o comportamento dos burocratas do ponto de vista individual são as relativas a sua forma de vínculo profissional, na medida que estão relacionadas à possibilidade de influência dos atores políticos locais no comportamento da burocracia. Isto é,

“A relação lógica entre burocracia profissional e seu impacto sobre a distribuição de atividades ou recursos não reside na crença weberiana da racionalidade ou eficiência superior dos funcionários de carreira, mas na inferência de que recrutamento meritocrático e carreiras profissionais estáveis promovem a autonomia destes agentes em relação a ciclos políticos e eleitorais, ao mesmo tempo em que a informação técnica disponível incrementa sua influência na agenda de políticas públicas. (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017, p.03)

Tal argumento mostra-se especialmente útil para compreensão da discussão sobre discricionariedade e autonomia burocrática. Enquanto a primeira pode ser considerada uma característica da burocracia, a autonomia burocrática pode ser operacionalizada em termos de separação relativa entre política e administração, representando o não alinhamento de ciclos políticos com ciclos da burocracia autônoma, e assim avaliada enquanto componente da capacidade estatal (D'ALBUQUERQUE, 2017). A discricionariedade é uma característica da burocracia. Já a autonomia requer condições para existir (LOTTA; SANTIAGO, 2017). Penso que a autonomia ou o grau de discricionariedade decorrem especialmente da forma da relação empregatícia entre os burocratas municipais e os governos locais.

A discussão sobre discricionariedade burocrática e políticas públicas tem sido fonte de controvérsias históricas. Há análises em que a discricionariedade é vista como negativa e seu controle passa a ser o foco fundamental. Há outras que propõe que o controle excessivo da discricionariedade por meio de regras e procedimentos pode limitar a capacidade de atuação dos burocratas (LOTTA, 2015, p.47).

A literatura destaca a liberdade e ambiguidade de atuação da burocracia como fatores favoráveis à efetividade, por permitirem aos servidores adaptabilidade às necessidades e circunstâncias particulares que se revelam no momento da implementação, embora tais análises não descuidem da importância e da influência do desenho institucional nesta atuação (LOTTA, SANTIAGO, 2017).

Apesar da falta de clareza entre os conceitos de discricionariedade e autonomia burocrática ser ainda presente na literatura, a distinção tornou-se mais clara com o neoinstitucionalismo, ao conceber o Estado como capaz de agir de maneira autônoma, em contraponto às perspectivas pluralistas, estruturais-funcionalistas e neomarxistas, centradas na sociedade (LOTTA; SANTIAGO, 2017) e que, cada uma à sua maneira, analisa o Estado como um epifenômeno.

As preocupações em compreender as inconsistências entre a formulação e a avaliação dos programas governamentais geraram distintas perspectivas sobre a discricionariedade na implementação, tanto com estudos que a compreendem como “variável independente”, que avaliam a liberdade de ação decorrente das interpretações distintas da regra, como com análises a tomam como “variável dependente”, se dedicando a investigar a forma como o burocrata toma decisões arbitrárias (LOTTA; SANTIAGO, 2017). O importante para a perspectiva aqui defendida é a compreensão daí decorrente de que são as normas institucionalizadas que possibilitam a existência de discricionariedade, ainda que a compreensão de seu exercício dependa da análise da ação dos burocratas (LOTTA; SANTIAGO, 2017).

Como já dito, enquanto a discricionariedade é algo inerente à ação do burocrata e precisa ser compreendida, a autonomia requer algumas condições para que opere (LOTTA; SANTIAGO, 2017). Portanto, estudos sobre discricionariedade e autonomia se dedicam a diferentes dimensões da ação individual. Aqueles com foco na discricionariedade buscam compreender a variação das ações e comportamentos dos indivíduos. Já os estudos com foco na autonomia buscam compreender mais o impacto das ações, seu poder de influência e as mudanças que gera (LOTTA; SANTIAGO, 2017).

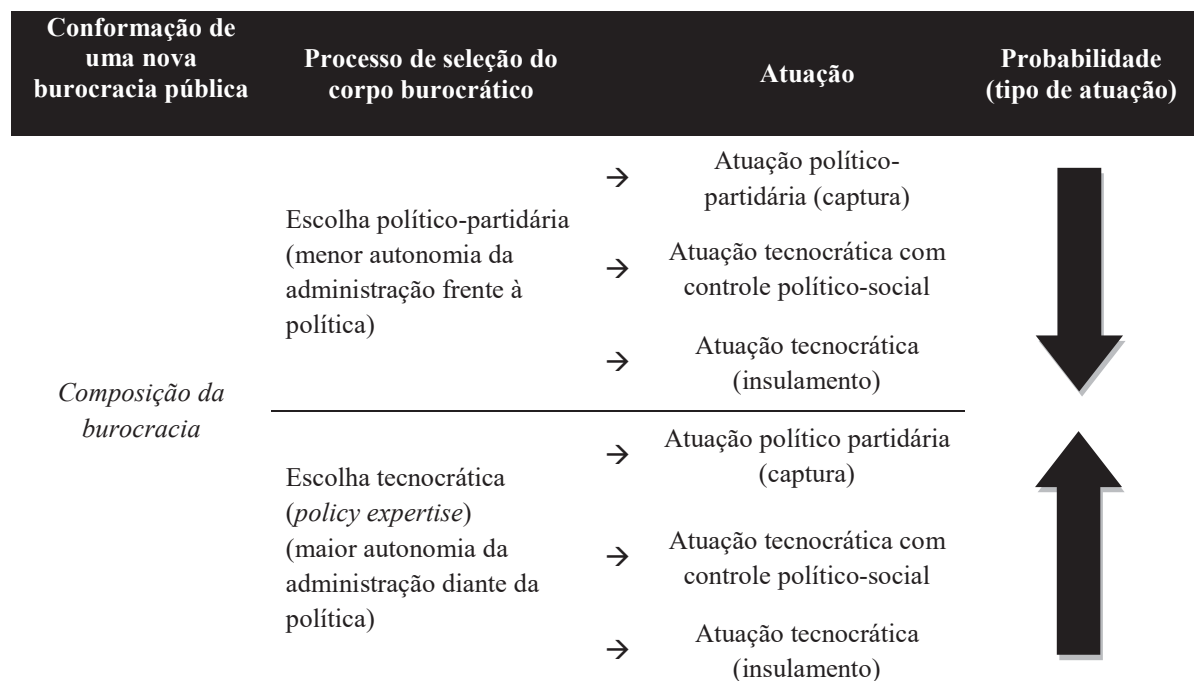
Em resumo, para Lotta e Santiago (2017) a discricionariedade e a autonomia da burocracia têm sido compreendidas de quatro maneiras, do nível organizacional para o individual, ressaltando que tais maneiras são inter-relacionais, quando não sobreposta. Quanto à discricionariedade, tem sido analisada enquanto espaço para ação, onde a discricionariedade é entendida como uma liberdade do indivíduo limitada pelos contextos da atuação burocrática, ou seja, como um elemento contratual. É estudada a partir da análise da estrutura das regras, dos parâmetros organizacionais e da atuação dos superiores.

Também pode ser analisada a discricionariedade enquanto ação, variando ao sabor dos comportamentos dos burocratas, explicada pelos elementos que influenciam a forma como interpretam as regras e implementam políticas públicas. Aqui são analisados aspectos do indivíduo, como julgamentos, valores políticos, papel social, dentre outros.

Quanto à autonomia, pode ser compreendida enquanto autonomia das organizações, relacionada à habilidade da burocracia, como coletivo, de realizar objetivos criados internamente ao Estado. De início, associada ao insulamento da burocracia à suas capacidades técnicas, tem sido avaliada mais recentemente a partir da inserção social, diferenciação política e reconhecimento ou reputação. Também pode ser avaliada em relação aos impactos da ação dos burocratas, ou seja, sua influência na mentalidade e no comportamento de outros atores, que variam conforme suas capacidades e seu reconhecimento. Esta última perspectiva comporta também análise das práticas dos atores, como relacionamentos e ações criativas e experimentais, e, mais importante para o argumento aqui exposto, dos aspectos organizacionais, como a posição hierárquica do ator e as capacidades da instituição que limitam ou promovem sua ação autônoma (LOTTA; SANTIAGO, 2017).

A partir da análise conjugada dessas duas últimas perspectivas, é possível concluir que a atuação da burocracia comporta graus que podem ser escalonados a partir da maior ou menor probabilidade de atuação político-partidária ou maior insulamento do mundo político em decorrência de variáveis de profissionalização da burocracia. Exemplificativamente, a diferença de atuação decorrente da forma de seleção, diretamente relacionada ao tipo de vínculo empregatício com a administração pública, pode ser compreendida a partir do seguinte organograma:

Figura 1. *Autonomia do corpo burocrático – seleção e atuação*



É importante notar que tal compreensão também permite a distinção entre os conceitos de autonomia do conceito de insulamento burocrático. Toda burocracia em contextos democráticos possui algum grau de autonomia de ação, estando em maior ou menor grau submetida a pressões políticas. Nesse sentido, quanto maior o clientelismo, menor a autonomia, pois mais as burocracias nomeadas precisam responder aos anseios de quem o colocou no cargo (OLIVEIRA; LOTTA, 2015).

O insulamento burocrático é a posição de mais alto grau de independência da burocracia em relação ao controle político, mas também social. É uma forma de blindagem de uma elite tecnoburocrática (OLIVEIRA; LOTTA, 2015). No outro extremo, a captura da burocracia pelo sistema político também gera disfunção, com a sobreposição dos critérios político-partidários sobre os técnicos e também impossibilitando controle social. Compreendendo os dois extremos como negativos e que tendem a gerar disfunção no sistema, entendo que o arranjo federativo brasileiro possibilita a excessiva influência do chefe político local ao possibilitar duas formas de captura da burocracia.

O que quero aqui destacar é que o problema não é diretamente decorrente da coexistência de mecanismos de seleção da burocracia. A coexistência de cargos ocupados por critérios político-partidários com outros ocupados por seleção meritocrática pode ser tido como mecanismo de equilíbrio e de freio ao insulamento burocrático. O problema decorre, em primeiro lugar, de que grande número de cargos localizados em níveis baixos na estrutura do Estado são passíveis de serem preenchidos por pessoal externo ao quadro burocrático (LIGHT, 1995). Em segundo lugar, porque a questão não se limita à nomeação de outsiders, mas também aos critérios de concessão das funções de confiança destinadas a servidores concursados. (PACHECO, 2010).

Nesse ponto, é oportuno voltar-nos para o contexto brasileiro no qual o arranjo institucional permite considerável variabilidade remuneratória da burocracia estatutária. Aqui se revela a fragilidade da posição institucional da burocracia municipal prestadora de políticas públicas. Na medida em que o arranjo federativo brasileiro possibilita grande variação remuneratória, o ânimo dos atores políticos locais, especialmente da(o) prefeito(a) municipal, condiciona fortemente a autonomia da burocracia, tendendo a gerar a captura da burocracia pelos interesses político-partidário

Embora num primeiro olhar as previsões do texto constitucional relativas à burocracia e sua remuneração pareçam fiéis ao modelo weberiano, na realidade o arranjo abre

espaço para idiosincrasias na composição das burocracias dos entes federativos, ainda que considerados somente os servidores efetivos.

As previsões constitucionais sobre a composição da burocracia e a remuneração se encontram dispersas em vários incisos do art. 37 da Constituição Federal de 1988. O inciso II do art. 37 prevê que a investidura em cargo ou emprego público se dê por aprovação em concurso público, ressalvadas, no entanto, as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Ou seja, o mesmo inciso que estabelece mecanismo meritocrático como princípio de seleção do corpo burocrático excepciona, embora condicionando à edição de lei, os cargos de livre nomeação.

O inciso V do art. 37 pretende delimitar tais exceções, impondo não apenas que um percentual dos cargos de livre nomeação seja preenchido por servidores efetivos, como que os mesmos se destinem tão somente a atribuições de direção, chefia e assessoramento. O ponto é que, ante a independência dos entes federativos, é possível se fazer letra morta do princípio geral de seleção meritocrática na legislação municipal através de uma interpretação bastante elástica das limitações constitucionais.

O ponto que mais interessa para o argumento aqui exposto é a primeira parte do inc. V, que prevê a criação das “funções de confiança”, exercidas exclusivamente por servidores(as) ocupantes de cargo efetivo, e a irredutibilidade dos vencimentos prevista no inc. XV, que precisa ser lida tendo-se em mente a diferença entre vencimento e remuneração do servidor público. Em resumo, o vencimento é a retribuição pecuniária pelo efetivo exercício do cargo público, correspondente ao símbolo, padrão e nível fixados em lei, nunca inferior ao salário-mínimo nacional. De outro lado, a remuneração é a retribuição paga ao servidor pelo efetivo exercício do cargo, correspondente ao padrão e nível de vencimento e mais as vantagens acessórias atribuídas em lei, permanentes ou temporárias.

Ou seja, à/ao ocupante de cargo efetivo pode ser atribuído o exercício de função de confiança, entendida como aquela que lhe atribua função de direção, chefia ou assessoramento, fazendo jus, em consequência, a acréscimo pecuniário por tal encargo. E a atribuição da vantagem pecuniária, assim como sua manutenção, desde que prevista orçamentariamente e desde que obedecidas às limitações da lei de responsabilidade fiscal, é somente condicionada ao juízo discricionário do prefeito municipal.

As gratificações por exercício de função não são incorporadas ao vencimento também em decorrência de previsão constitucional, na medida em que o inciso XV do art. 37 da CF/88 prevê a irredutibilidade dos vencimentos dos ocupantes de cargos públicos, mas não de sua remuneração. Ou seja, nada impede que a remuneração da(o) servidor(a) público(a)

venha a sofrer decréscimo em virtude da alteração das vantagens pecuniárias decorrentes da atribuição do exercício de função.

Nesse sentido, dentre as condutas vedadas aos agentes públicos durante o ano em que se realizam as eleições previstas no art. 73 da Lei 9.504/97 encontra-se excepcionada a atribuição de gratificação pelo exercício de função.⁸ Ou seja, faz-se possível a utilização de tal mecanismo remuneratório através da barganha em duas vias: tanto se atribuindo gratificação de função às/aos servidores(as) que atuem direta ou indiretamente em campanha políticas tendo em vista a reeleição da(o) prefeita(o) ou para candidatas(os) de seu partido ou coligação, como, também, funcionando como mecanismo de coerção às/aos eventuais servidores(as) que possuem o acréscimo pecuniário, mas que resistem em aderir às atividades ligadas às campanhas.

Além de contarem com os cargos em comissão para acomodar correligionários políticos e cabos eleitorais, prefeitos(as) municipais se valem do controle da remuneração dos servidores efetivos para arregimentar novos correligionários na medida em que suas preferências políticas manifestas tendam a coincidir com a(o) governante do momento.

Desta maneira, ainda que recrutado através de mecanismos meritocráticos, e mesmo que possua estabilidade, a remuneração da burocracia municipal pode variar ao sabor das preferências do chefe atual do poder executivo. Assim, existem instrumentos de influência de prefeitos(as) no comportamento dos servidores(as) públicos(as), e também formas de influência na prestação dos serviços públicos, ainda que coordenados nacionalmente e prestados por uma burocracia profissionalizada.

Isto é, mesmo com uma burocracia composta majoritariamente por indivíduos selecionados por mecanismos meritocráticos e que possuam estabilidade e previsão de progressão na carreira (elementos weberianos), governantes locais no Brasil possuem recursos institucionais que podem ser acionados para incentivar e intervir no comportamento de servidores(as) públicos(as) municipais . De toda sorte, na análise empírica exposta nos

⁸ Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

[...]

a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

próximos capítulos, assumo que a existência de servidores(as) concursados(as) é uma característica positiva, em oposição à presença de servidores temporários e comissionados.

De forma geral,

“[...]quanto mais atrelado a critérios político-partidários é o processo de seleção da burocracia, maior a probabilidade de sua atuação ser mais vinculada a escolhas políticas (maior captura); por outro lado, quanto mais o critério de seleção da burocracia segue critérios técnico-burocráticos, maior a probabilidade de essa burocracia contar com maior autonomia em relação ao mundo da política e, portanto, agir conforme critérios mais tecnocráticos do que políticos (maior o seu insulamento) (OLIVEIRA; LOTTA, 2015, p. 124).

Porém, o contexto institucional e a utilização de cargos comissionados para acomodação da militância partidária alteram aquelas probabilidades em relação aos servidores estatutários. A fluidez da remuneração, composta em grande proporção de parcela variável em decorrência das gratificações pelo exercício de função, dá oportunidade e os recursos para a captura da burocracia estatutária no âmbito da militância e dos interesses da política local.

Portanto, o arranjo federativo brasileiro não é suficiente para impedir a influência dos governos locais sobre a burocracia municipal prestadora de políticas públicas. Em particular, no que diz respeito à implementação de políticas de combate à pobreza, entra em jogo outro elemento que interfere na relação entre governo e burocracia locais. Trata-se dos mecanismos institucionais de indução federal que penalizem os aderentes ao sistema de políticas públicas ante a não adoção de parâmetros de profissionalização da burocracia. Exponho melhor o argumento no capítulo 4. Para sua melhor compreensão, apresento nos próximos capítulos, respectivamente, o histórico da construção do SUAS e o seu desenho institucional, destacando o papel desempenhado pela burocracia federal e municipal no sistema.

CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA JANELA DE OPORTUNIDADE

Neste capítulo apresento o surgimento e configuração do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. A partir do histórico da política pública de assistência social no Brasil é apresentada a formação da estrutura do SUAS, com destaque para a tipificação dos serviços prestados no Centros de Referência de Assistência Social – CRAS.

Analiso a criação do SUAS como uma janela de oportunidades em que a opção política do executivo federal foi essencial. Destaco ao final o papel da burocracia federal na criação do sistema e de sua influência na normatização federal.

Por um período de cerca de 80 anos o padrão de proteção social brasileiro foi o somatório de um modelo de seguro social previdenciário para os inseridos no mercado de trabalho e de um modelo assistencial para a população sem vínculos trabalhistas formais. Consolidado entre as décadas de 1930 e 1940 como parte do processo mais geral de construção do Estado intervencionista e centralizador, tal padrão só é alterado pela Constituição Federal de 1988 e a criação de novos arranjos legais para o desenho e implementação de políticas públicas (FLEURY, 2003). É quando a área começa a se afastar das noções de assistencialismo, caridade, fragmentação e uso clientelista de ações sem regulamentação, “ou seja, o contraponto perfeito à noção de capacidade estatal” (BICHIR, 2016, p. 120).

O texto constitucional, ao propor o modelo de seguridade social entendida como assentada sobre o tripé de previdência, saúde e assistência, rompe com o padrão de cobertura de benefícios e com a dicotomia de destinatários. Se baseando no princípio de universalidade da cobertura e numa perspectiva publicista de gestão dúplice entre governo e sociedade, a partir de um arranjo organizacional centralizado afirma como dever do estado o reconhecimento de direitos sociais aos cidadãos, subordinando, assim, as práticas privadas à regulação (FLEURY, 2003).

O modelo de proteção social da constituição também previu a participação da sociedade e a descentralização político-administrativa como princípios. Na pretensão de fortalecer estados e municípios, são instituídas transferências constitucionais automáticas de recursos para política pública de assistência social, superando os esquemas clientelistas e partidários de transferências conveniadas anteriormente vigentes, gerando assim ‘um duplo

movimento de democratização’: do nível central em direção ao nível local e do Estado em direção à sociedade (FLEURY, 2003, p. 104).

Os sistemas de políticas de seguridade social foram desenhados como uma rede descentralizada, integrada, com comando político único e um fundo de financiamento em cada esfera governamental, regionalizada e hierarquizada. De outro lado, deveriam contar com instâncias deliberativas, com garantia de participação paritária da sociedade civil. Os pormenores de cada eixo do tripé da seguridade seriam estabelecidos nas leis orgânicas, que definiriam como os princípios e diretrizes gerais iriam materializar-se em cada setor (FLEURY, 2003).

No entanto, no início da década de 1990, a correlação de forças sociais e políticas que favoreceu a criação do modelo constitucional de seguridade social mudaram. Em tal cenário, a aprovação das leis orgânicas dos setores da seguridade social só foi possível graças à negociação de forças reformistas com um governo de orientação claramente centralizadora e liberal, que acabou se refletindo especialmente na proteção social (FLEURY, 2003). Portanto, no que diz respeito especificamente à política pública de assistência social, esta surge propriamente como tal somente nos anos posteriores a 2002 (SÁTYRO; CUNHA, 2014; JACCOUD, 2016; BICHIR, 2016; D’ALBUQUERQUE, 2017), com a profunda alteração da perspectiva da assistência social de dádiva para direito (BICHIR, 2011). É quando se dá a construção efetiva de um sistema de políticas e programas e de competências dos níveis governamentais, com a definição de parâmetros nacionais para a provisão de serviços, incluindo a definição não só de direitos, mas também de níveis e tipos de proteção, assim como o são criadas regras de financiamento federal e propostos perfis de recursos humanos (PAIVA; LOBATO, 2011; BICHIR, 2016; BICHIR; BRETAS; CANATO, 2017; D’ALBUQUERQUE, 2017).

Nesse contexto, o papel do executivo federal na criação do SUAS é analisado por meio da noção de janela de oportunidades (KINGDON, 2003). Isto é, “do ponto de vista kingdoniano, houve uma convergência de fatores que legitimaram essa nova agenda social” (TOMAZINI; LEITE, 2016, p. 01). A modelo de análise de Kingdon, assim como os modelos de estágios em geral, sofre críticas de excessivo determinismo e generalização por pressuporem uma linearidade que não se observa na prática (BICHIR, 2011; SABATIER, 2007; MARQUES, 2013). Apesar disso, considero, que a noção de janela de oportunidades pode cumprir importante função heurística e descritiva inicial de mapeamento sobre uma política pública em específico (HILL; HUPE, 2009; MARQUES, 2013). Nesse sentido, o modelo de Kingdon (2003) é útil por não compreender o desenvolvimento de

políticas públicas como um processo sequencial momentâneo e em uma só via. Segundo a proposta, a entrada de uma questão na agenda pública depende tanto da identificação de um problema e da disposição em resolvê-lo quanto da existência de uma solução pré-concebida, normalmente pela burocracia (CAPELLA, 2005). Portanto, os elementos propulsores de mudança de agenda no esquema kingdoniano dependem de processos normativos e de formação de significados políticos mais complexos por parte de atores políticos e sociais. (TOMAZINI; LEITE, 2016).

Kingdon (2003) argumenta que as mudanças de agenda política dependem de vários fatores e destaca que a(o) Presidente da República é o ator mais forte por manejar recursos institucionais ímpares, e também reconhece que a influência predominante sobre a geração de alternativas e soluções se dá pelos burocratas próximos ao governo. Avaliando a consolidação do SUAS a partir de tal proposta, apresento como as opções políticas do governo Lula (2003-2011), manejadas num cenário institucional favorável com o auxílio de uma burocracia especializada, possibilitaram a regulamentação e implementação de uma política pública nacional sem necessidade de alteração na legislação federal, a partir da iniciativa do executivo referendada por órgão de controle social.

A centralidade dada à assistência social no governo Lula foi determinante para a criação e desenvolvimento do SUAS. Para alguns autores, trata-se do coroamento de um processo iniciado já em fins dos anos 1980, quando a temática da segurança alimentar passa a compor o debate político internacional e, posteriormente, o brasileiro (TOMAZINI; LEITE, 2016). A análise de tal processo ajuda a compreender os limites e condições políticas que possibilitaram o surgimento do SUAS, bem como a mudança de foco e de ação operada dentro do próprio governo Lula após 2004, quando o Programa Fome Zero (PFZ) deixa de ser o eixo central das políticas sociais e o Programa Bolsa-Família (PBF) ocupa seu lugar.

Apesar da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) ser de 1993, a adoção efetiva e coordenada do modelo de sistema já adotado nas as políticas de educação e saúde para as políticas de assistência social se dá a partir da edição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e da Norma Operacional Básica do SUAS – NOB-SUAS, em 2005, ambos instrumentos normativos que nascem de Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS a partir de proposta apresentada pelo Ministério do Desenvolvimento Social. A PNAS e a NOB SUAS são as normas “organizadoras do pacto federativo na área da assistência” sendo assim, “essenciais para entender o processo de construção de capacidades na área da assistência social” (BICHIR, 2016, p. 122).

Nesse sentido, importa notar que a construção do SUAS se dá com base legal preexistente, através de instrumentos normativos criados fora do campo político legislativo, através de propostas técnico-burocráticas a órgãos de controle popular, cuja legitimidade para tal já se encontrava também prevista em lei. Penso que tal fato permite assumir que o arranjo federativo brasileiro, tanto horizontal como verticalmente, não é impeditivo e, portanto, explicativo por si só da ausência ou da existência marginal de políticas públicas de assistência social.

A expansão de políticas contra a pobreza, tendo como carro-chefe o Programa Bolsa-Família, mas também garantindo o acesso a serviços sociais, se deu com base em uma institucionalização de direitos sociais operada no contexto da redemocratização e, portanto, existente desde 1988. Mas a agenda da pobreza apresentou novas tensões e desafios ao sistema de proteção social já institucionalizado e, no sentido inverso, foi por ele largamente influenciada (JACCOUD, 2016).

Mesmo favorecido pelo momento histórico e pela estrutura institucional já existente, a implementação e rápida e ampla adesão dos municípios ao SUAS não foi um processo instantâneo ou de fácil construção. Foi engendrado por uma burocracia especializada contando com as experiências dos sistemas de saúde e educação com base em um arranjo normativo pré-existente que legitimava a institucionalização através de órgãos de participação popular, resultando em normatizações tecnicamente orientadas e com mecanismos de indução eficientes, melhor debatidos no capítulo 4.

As políticas e serviços prestados no âmbito do SUAS a partir de 2002 são o resultado de um federalismo pactuado em diferentes instâncias institucionais, a partir de negociações democráticas e transparentes, possibilitando a prestação de serviços de assistência social desvinculados dos acordos fundados na barganha política (FLEURY, 2003). O modelo, princípios e diretrizes para tais ações já se encontravam institucionalizados desde 1988, e foram utilizados para a consolidação dos sistemas de saúde e educação ainda na década de 1990. O que ocorre é que, como nos demais sistemas de políticas públicas, no caso do SUAS o papel indutor do governo federal através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi essencial, e se expressou na criação de instrumentos de coordenação, normas de operação, regras e diretrizes nacionais de implementação da política e de investimentos nas capacidades do município, principalmente de recursos humanos.

Tal mecanismo de indução de escolhas políticas, que resultou no aumento do número e estrutura de equipamentos públicos, de profissionais, usuários e beneficiários da política (D'ALBUQUERQUE, 2017) se assentou em um processo longo e complexo de construção de

distintas visões e significados da assistência social, marcado por embates políticos e ideológicos profundos que, embora em certa medida ainda não superados, tem raízes históricas identificáveis, como exposto a seguir.

2.1 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Os modernos sistemas de proteção social tiveram sua origem na primeira metade do século XX nos países industrializados ou em processo de industrialização, resguardadas as diferenças de trajetória. Vinculados num primeiro momento às instituições de seguros sociais, visando à proteção do trabalhador e sua família nas situações de afastamento involuntário do mercado de trabalho como as provocadas por doença, velhice, invalidez ou desemprego, evoluíram para a constituição de fundos públicos garantidos pelo Estado e mantidos por cotizações de caráter obrigatório de empregadores e empregados (JACCOUD, 2016).

Na segunda metade do século XX, amplia-se o compromisso público no campo da proteção social dentro de tais sistemas, com a expansão de benefícios monetários não contributivos e o acesso a serviços públicos de saúde, educação, cultura e assistência social. Os direitos sociais se expandem e afirmam como tal, com acesso amplo e por vezes universal, não mais estritamente vinculado às categorias de trabalho e trabalhador, embora estas tenham continuado como referências relevantes para a organização e oferta de serviços (JACCOUD, 2016).

Não é fácil estimar com precisão quando a proteção social pública se estabelece no Brasil devido ao seu caráter fragmentado, desorganizado e instável ao longo das décadas. De toda forma, tais políticas foram utilizadas para os mais diversos fins pelos governos, (BEHRING; BOSCHETTI, 2007; PAIVA; LOBATO, 2011).

Existe, no entanto, consenso na literatura de que se pode falar pela primeira vez na existência de políticas públicas de assistência social no Brasil como decorrência da intermediação pelo estado varguista da relação entre capital e trabalho (FLEURY, 2003; BICHIR, 2011), com políticas sociais de profundo caráter conservador (MEDEIROS, 2001).

No período republicano anterior, apesar da instituição legal dos Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde, da promulgação do Código Sanitário e da Lei Eloy Chaves sobre assuntos previdenciários (1923), as políticas sociais eram fragmentadas e emergencialistas. As políticas de saúde pública competiam às autoridades locais, com atuação

dos estados-membros em situações emergenciais, como a epidemias em centros urbanos, não havendo atuação por parte do governo central (MEDEIROS, 2001).

Não havia também uma política global de educação, que era prestada por uma rede escolar muito reduzida, de caráter elitista e acadêmico, que preparava alunos para a formação superior. A previdência era predominantemente privada, organizada por empresas e categorias profissionais, e a questão habitacional não era considerada objeto de política pública (MEDEIROS, 2001). Assim, a República Velha herdou e manteve intocada uma ordem social marcada pela desigualdade (COSTA, 2015).

Durante o Estado Novo (1937/1945) as políticas de saúde e educação foram centralizadas no Ministério dos Negócios de Educação e Saúde Pública, diminuindo a autonomia das unidades estaduais e concentrando no governo federal praticamente todo o poder decisório e administrativo referente às políticas sociais (MEDEIROS, 2001), resguardadas algumas poucas competências locais (DRAIBE, 1989).

No período 1930 a 1943, no contexto da consolidação da legislação trabalhista, são criados os institutos de aposentadorias e pensões como instituições de seguro social, que dão origem à proteção previdenciária dirigida aos riscos sociais. Posteriormente unificados no Instituto Nacional de Aposentadorias e Pensões, seu sistema de proteção se dirige aos trabalhadores formais, com garantia de renda em situações de impossibilidade de exercício do trabalho e prestação de serviços de atendimento médico e hospitalar (JACCOUD, 2016).

Em 28 de agosto de 1942 é anunciada pela primeira-dama Darcy Vargas, com o apoio Federação das Associações Comerciais e da Confederação Nacional da Indústria, a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA. Constituída em seus estatutos como sociedade civil, sua organização definitiva e seu funcionamento foram autorizados em 01/10/1942 pela Portaria n. ° 6.013 do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, sendo registrada em 05/10/1942 no 6º Ofício de Registro Especial de Títulos e Documentos do Rio de Janeiro (PAIVA; LOBATO, 2011).

Criada inicialmente para prestação de serviços assistenciais às famílias dos convocados para a II Guerra Mundial, com o fim do conflito se tornou um órgão de assistência às famílias necessitadas em geral, excluídos do sistema previdenciário, restrito aos trabalhadores formais. (PAIVA; LOBATO, 2011). Aqui se dá a gênese do padrão geral de cidadania regulada pela condição de trabalho (SANTOS, 1987), em que a proteção social é articulada a partir de uma dicotomia fundamental entre destinatários, que se fez presente em sucessivos governos brasileiros, democráticos e autoritários.

Em 1946 há uma reformulação do estatuto da LBA, passando a se constituir em instituição voltada à proteção da maternidade e da infância vinculada ao Departamento Nacional da Criança, (PAIVA; LOBATO, 2011). Pelo Decreto-Lei n.º 593 de 27/05/1969 é transformada em fundação vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, situação alterada pela Lei n.º 6.439, de 01/09/1977, quando é englobada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social. Vinculada ao Ministério da Ação Social pelo Decreto n.º 99.244 de 10/05/1990, é objeto de várias denúncias de corrupção enquanto esteve sob a gestão da primeira-dama Rosane Collor. É extinta sob descrédito público pelo art. 19, inc. I da Medida Provisória n.º 813 de 01/01/1995, primeiro dia do governo FHC (1995-2002).

Além de ter associado às ações de assistência social ao primeira-damismo (PAIVA; LOBATO, 2011) inclusive após a sua extinção, a longa vida da LBA e as alterações institucionais pela qual a passou são ilustrativas da permanência, até quase o final do século XX, do “*sistema corporativo de proteção*” (Costa Esping-Andersen, 1991) da era Vargas. De um lado, um sistema de seguro social previdenciário destinado à grupos ocupacionais específicos, dependente de contribuições e altamente fragmentado, em que os benefícios são de maior ou menor abrangência na medida da capacidade de pressão de cada categoria sobre os governos. De outro, o braço assistencialista, com uma perspectiva caritativa e reeducadora, dependente de trabalho voluntário e destinado à parcela da população mais pobre e vulnerável, cuja condição de exclusão é naturalizada (BICHIR, 2011).

Como o corporativismo foi a regra da proteção social e previdenciária, foram geradas políticas restritas a categorias específicas de trabalhadores (BICHIR, 2011) e a cidadania foi construída sob um regime de segregação entre os que tinham acesso a alguma proteção e os excluídos (COSTA, 2015), tornando-se a carteira de trabalho a certidão de nascimento social do cidadão (SANTOS, 1987).

Embora tenha permitido o acesso a certos bens e serviços, tal perspectiva não entende a assistência social como direito. Concretizada em organizações e programas superpostos, acarreta no desenvolvimento de políticas de combate à pobreza e a desigualdade fragmentadas, descontínuas, estigmatizantes e compensatórias (FLEURY, 2003), características que só se alteram institucionalmente na constituição de 1988 e, na prática, a partir de 2004.

Durante o período democrático de 1946 a 1963 o sistema de seguro social de expande, “fenômeno que ficou conhecido como massificação de privilégios e implicou no aprofundamento da crise financeira e de administração do sistema previdenciário” (FLEURY, 2003, p. 99-100). As políticas de saúde e educação pouco avançam no período, e sua

expansão se deu dentro de uma lógica clientelista, ignorando-se as necessidades e demandas da população (FLEURY, 2003)

Embora se aponte que o mesmo modelo se manteve no regime militar, regredindo no número de beneficiários (DRAIBE, 1993; ALMEIDA, 1995; POCHMAN, 2007), relativo avanço é registrado no período, com a implementação de políticas de massa de cobertura relativamente ampla, a partir da organização de sistemas nacionais públicos ou regulados de provisão de serviços sociais básicos. Ainda que num primeiro momento muito vinculados às tradições corporativistas do Estado Novo, após o “milagre econômico” da década de 1970 o modelo de política social do regime militar foi delineado tendo como base a idéia de que o progresso social decorre do crescimento econômico.

Ante os altos custos derivados da concentração de renda, uma série de políticas sociais de natureza assistencialista é implementada pelo governo visando garantir a estabilidade política necessária ao crescimento econômico, perdendo o caráter populista que herdou do modelo getulista (MEDEIROS, 2001). Mas o regime militar manteve a convivência dos modelos do seguro e de assistência “em sistemas centralizados, fragmentados, ineficientes, superpostos e submetidos à uma lógica clientelista” (FLEURY, 2003, p. 100).

Assim, apesar do aumento da cobertura, incorporando grupos e benefícios anteriormente excluídos, há a retirada dos trabalhadores do jogo político e da administração das políticas sociais. São criados fundos e contribuições sociais como mecanismo de autofinanciamento dos programas sociais (FGTS, PIS-PAsep, finsocial, FAZ, Salário-educação), e é estimulada a privatização dos serviços sociais, especialmente da educação universitária e secundária e a atenção hospitalar (FLEURY, 2003).

Assim, duas linhas de ação foram definidas para as políticas sociais. Uma, de caráter compensatório, gerou políticas assistencialistas que buscavam diminuir os impactos das desigualdades crescentes. Outra, de caráter produtivista, as entendia como possíveis contributos ao processo de crescimento econômico. É a partir desse segundo foco que foram criadas as políticas de educação do período, buscando atender às demandas por trabalhadores qualificados e aumentar a produtividade da mão-de-obra semi-qualificada (MEDEIROS, 2001).

A centralização financeira e administrativa possibilitou ações mais abrangentes e complexas no campo social do que as do período getulista, como grande volume de recursos aplicados em políticas sociais. Contudo, contando com grande participação da iniciativa privada na implementação, tais recursos acabaram sendo canalizados para os estratos de maior renda. Apesar da expansão dos gastos, ante a capacidade de mobilização política e de

influenciar as decisões políticas, tais grupos de interesse orientaram as políticas sociais de modo a atender a seus interesses políticos e particulares, produzindo ações ineficazes, ineficientes e regressivas (MEDEIROS, 2011).

O vínculo institucional entre assistência e previdência social é consolidado em 1974, com a incorporação da LBA ao então criado Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS e a criação, em 1977, do Sistema Nacional da Previdência e Assistência Social – SINPAS (PAIVA; LOBATO, 2011). Mas a dicotomia entre destinatários da assistência e da previdência social permaneceu tomando por base as relações de trabalho, e tal cenário reforçava a idéia de que a assistência social era menos importante do que as demais políticas sociais (MEDEIROS, 2011).

Assim, “numa fusão contraditória entre autoritarismo e ditaduras com a ampliação do frágil sistema de proteção social” (COSTA, 2015, p.11), na década de 1970 foi consolidado no Ministério da Previdência e Assistência Social um embrião daquilo que veio a ser a Seguridade Social na Constituição Federal de 1988, a partir da proposta de formação de um sistema previdenciário contributivo e organizado em sistema de repartição, serviços de saúde universais e organizados num sistema único, e assistência social para quem dela necessitar (COSTA, 2015).

O avanço efetivo nesse sentido, no entanto, foi bastante modesto. Os trabalhadores rurais foram inseridos na previdência social, mas de forma não paritária aos trabalhadores urbanos, com a criação de uma aposentadoria de $\frac{1}{2}$ salário mínimo para os idosos acima de 70 anos. Foi criado benefício que previa renda mensal vitalícia também de $\frac{1}{2}$ salário mínimo para pessoas com deficiência que vivessem em famílias pobres. As políticas de saúde pública individual continuaram vinculadas à previdência, e as medidas de saúde coletiva se limitavam as vacinações públicas e alguma atenção básica (COSTA, 2015).

Apesar de dever-se à incorporação da LBA ao MPAS o início da adoção de uma racionalidade técnico-científica para a assistência social, o SINPAS continuou marcado pela desigualdade entre as políticas de assistência e de previdência. Enquanto estas se destinavam aos trabalhadores contribuintes do sistema, aquelas, ao encargo da LBA e de sua rede de instituições privadas conveniadas, eram utilizadas para manter relação de benemerência e subalternidade do estado com as populações mais pobres (BEHRING; BOSCHETTI, 2007; PAIVA; LOBATO, 2011).

No entanto, “a partir das experiências inovadoras desenvolvidas pelas prefeituras oposicionistas eleitas em 1974” (FLEURY, 2003, p. 101), na década de 1980 aumentam as críticas ao modelo clientelista e assistencialista por parte de movimentos populares, que

propunham um reordenamento das políticas sociais no intuito de alcançar maior igualdade e justiça social. É só então que o vínculo de subalternidade da assistência social à previdência começa a se desfazer, incorporando-se à idéia mais ampla de seguridade social, (PAIVA; LOBATO, 2011). Até as reformas da década de 1980 as políticas sociais eram caracterizadas por centralização política e financeira em nível federal, fragmentação institucional, tecnocratismo, autofinanciamento, privatização e uso clientelístico (DRAIBE, 1989, MEDEIROS, 2001).

A trajetória de adensamento e alargamento das ofertas públicas da década de 1980 contribuiu para a emergência e a consolidação do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social (JACCOUD, 2016). No período 1985-1988 a ascensão de uma “estratégia reformista” (FAGNANI, 1997, p.214), passa a gerar críticas à centralização institucional e financeira do sistema e à submissão das políticas sociais às medidas de ajuste macroeconômico. São notados avanços especialmente no biênio 1985/1986, com aumento de programas emergenciais de suplementação alimentar e a ascensão das questões da reforma agrária e do seguro-desemprego à agenda governamental (DRAIBE, 1989).

Apesar da promulgação da Constituição ter abarcado tais pretensões, acarretando na institucionalização de um sistema de proteção social mais complexo, corrigindo iniquidades e ampliando direitos especialmente no campo trabalhista e na seguridade social (DRAIBE, 1987), também houve e oposição sistemática de forças conservadoras do poder executivo à agenda reformista, tanto na constituinte quanto na regulamentação complementar e posterior da assistência social (FAGNANI, 2015).

Já durante os trabalhos da constituinte nota-se uma ofensiva em que a previdência social passa a ser vista como a causa central do desequilíbrio das contas públicas, a partir de retóricas cruéis como a do constituinte Delfim Neto, ao afirmar que o Benefício de Prestação Continuada - BPC a deficientes físicos estimularia a autoflagelação entre as camadas mais pobres da população como forma de sobreviver pelo resto da vida sem necessidade de trabalhar (FAGNANI, 2015).

Entre 1988 e 1990 diversas manobras foram utilizadas com o propósito de desvirtuar determinados dispositivos constitucionais e retardar a efetivação de direitos sociais (Fagnani, 2015). Assim, os primeiros anos da Nova República são marcados pelo esvaziamento da estratégia reformista e pela ascensão de uma contrarreforma conservadora, com a ampliação do assistencialismo e do clientelismo e o desmonte orçamentário e burocrático no campo social (MEDEIROS, 2001). A partir de 1990 ganham espaço as políticas de ajuste e as

reformas propostas pelo Consenso de Washington, que atiram diretamente com o espírito do Estado de Bem-Estar recém-introduzidos pela Carta de 1988 (JACCOUD, 2016).

Por influência do ideário neoliberal, defende-se uma atuação residualista do Estado que naturaliza a fragmentação e diferenciação social e a reprodução da pobreza entre gerações (JACCOUD, 2016). Pleiteando a ênfase nas situações específicas de vulnerabilidade e de pobreza, contrapõem-se as propostas de seguro social contra a de seguridade social; de focalização contra a de universalização; de assistencialismo contra a de direitos sociais; de privatização contra a de prestação estatal direta dos serviços; de desregulação e contratação flexível contra a de direitos trabalhistas e sindicais (FAGNANI, 2015).

Apesar do crescimento da atividade partidária e sindical, e do aumento da participação popular no processo eleitoral, no início da década de 1990, paradoxalmente, houve a retração e desmantelamento das políticas sociais, sem apoio político à programas de grande impacto social, inclusive acarretando na desativação de alguns já existentes. Além da influência do ideário neoliberal, o contexto de crise econômica causa retração dos recursos para a área social. Além disso, a transição para a democracia em uma estrutura legislativa e executiva montada no período autoritário favoreceu o uso eleitoral das políticas sociais (MARTINE, 1989).

Assim, as políticas sociais no período 1990/1992 se desenvolvem num contexto de forte ataque à presença do estado, acompanhado de conseqüente desaparecimento e fragmentação burocrática (FAGNANI, 1997). A descentralização prevista na constituição se dá de maneira acelerada e caótica, justificando cortes drásticos de orçamento e sem uma avaliação adequada da capacidade administrativa e financeira dos municípios, provocando vazios institucionais em determinados setores de política social e superposições em outros (FAGNANI, 2015).

O curto governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) desfigurou o espírito da constituição no processo de regulamentação da legislação complementar da seguridade social e dos direitos sindicais e trabalhistas (FAGNANI, 2015). No campo específico da assistência social, são privilegiadas ações fragmentadas que favorecem o fisiologismo e o clientelismo. (MEDEIROS, 2011).

A partir de 1993, no governo Itamar Franco, os anseios de fortalecimento da assistência social foram finalmente traduzidos em reformas institucionais, que trouxeram novas perspectivas (FLEURY, 2003; PAIVA; LOBATO, 2011). É o início de uma transformação institucional no campo da assistência social (ALMEIDA, 1995), com a

incorporação às preocupações do governo federal do paradigma da segurança alimentar (TOMAZINI; LEITE, 2016).

É também o início da transformação das políticas sociais de um mecanismo de acudir os pobres através da ação assistencial emergencial e benevolente do Estado, isoladamente ou em parceria com organizações filantrópicas, para a ideia hoje prevalecente de que a política pública de assistência social deve se destinar a garantir o exercício de direitos sociais básicos a setores em situação vulnerabilidade social afetados por tipos e graus variados de exclusão social, a partir de critérios de delimitação territorial do público-alvo aliados aos de renda (MEDEIROS, 2011).

Embora a questão da segurança alimentar tenha surgido no cenário político internacional a partir da II Guerra Mundial, entre as décadas de 1940 e 1990 houve uma série de processos políticos que alteraram a forma de percepção e de propostas de solução para o problema. Na década de 1970, o problema foi associado à crise econômica mundial. Nos anos 1980, as políticas se vincularam à noção de segurança alimentar entendida como oferta de alimentos não só suficiente, mas também regular e de qualidade, que permanece até hoje (TOMAZINI; LEITE, 2016).

A questão desperta atenção no Brasil em 1985, concomitantemente à disseminação do tema na América Latina (TOMAZINI; LEITE, 2016; TAKAGI, 2006). A partir nos anos 1990, o combate à fome se configura como um elemento mobilizador da sociedade brasileira, especialmente a partir da realização da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em 1993, em que surge um processo de responsabilização política pela permanência de situações de falta de segurança alimentar. Os governos passam a receber censuras em nível internacional por não garantir o acesso dos seus cidadãos à alimentação (TOMAZINI; LEITE, 2016).

No entanto, como já dito, o início da década de 1990 constituiu um contexto de recessão econômica e inflação, desfavorável à discussão de propostas de redistribuição de renda e combate à pobreza. Tal situação, somada às preferências políticas do presidente Fernando Collor, acarretaram no veto presidencial ao primeiro projeto de Lei Orgânica da Assistência Social — Loas (Bichir, 2016). Além do cenário de contradições de lutas ideológicas, as tentativas de regulamentação da área se confrontaram com fortes laços institucionais criados pela LBA em todos os estados-membros com instituições governamentais e privadas, em diversos municípios (PAIVA; LOBATO, 2011).

A persistência relativa de tal contexto, no governo Itamar Franco o combate à fome e à miséria passam a ser vistos como problema de governo e questão estratégica. Mas apesar do

esforço dos profissionais ligados à área para reorganizar as práticas assistenciais, descentralizar e distribuir o poder decisório, a institucionalização era frágil. Sem diretrizes claras, acarretou na execução desarticulada de programas voltados para segmentos considerados vulneráveis, propostos pelo governo federal aos estados e municípios sem estudos prévios de demandas e de capacidade de gestão que levassem em consideração o planejamento e as necessidades regionais e locais (PAIVA; LOBATO, 2011).

O período, assim, se caracteriza pela existência de programas compensatórios de transferência de renda com valores irrisórios, pelo repasse de recursos do governo federal aos demais entes federativos através de convênios destinados a ações pré-estabelecidas, não constituindo um sistema descentralizado e participativo (PAIVA; LOBATO, 2011). Também se deve ao governo Itamar Franco, dentre as medidas tomadas para implantação do Plano Real, a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que redestina para o Tesouro Nacional 20% dos recursos constitucionais vinculados ao Orçamento da Seguridade Social (FAGNANI, 2015).

De outro lado, além de ter sancionado a até hoje vigente Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei 8.742/93), deve-se à gestão Itamar Franco a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, com coordenação diretamente vinculada ao gabinete do Presidente da República. Tendo por objetivo a coordenação e implantação de um plano nacional de combate à fome e à miséria, baseado nos princípios da descentralização e da parceria entre a sociedade e o governo, o CONSEA foi responsável pela criação de incipientes mecanismos de intersetorialidade nos diferentes níveis de governo, tentando reduzir as superposições de serviços e racionalizar sua prestação (TOMAZINI; LEITE, 2016).

Entre outros avanços que podem ser creditados à aprovação da LOAS estão a instituição dos princípios centrais do SUAS e a criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Também a indução federal difunde a criação de conselhos municipais de assistência social, o que é um indicador do início da construção de capacidades institucionais locais articuladas com um sistema nacional (BICHIR, 2016).

A LOAS, portanto, retoma a construção do modelo constitucional, baseado em um sistema descentralizado de políticas públicas, sob coordenação da Secretaria de Assistência Social (SAS) do MPAS, mas composto de conselhos gestores com participação comunitária e de fundos de assistência em cada esfera governamental (FLEURY, 2003).

Na gestão Fernando Henrique Cardoso também são registrados avanços e retrocessos na área. Como já dito, a LBA é extinta, e o CONSEA é substituído, logo no início do primeiro mandato (1995-1998), pelo Conselho Comunidade Solidária. Apesar de ainda serem enfatizados o papel de coordenação federal nas ações e a necessidade de manutenção da parceria entre a sociedade e Estado para solução das questões da pobreza e miséria, a segurança alimentar é deslocada para segundo o plano, embora tenham sido mantidas iniciativas isoladas na área (TOMAZINI E LEITE, 2016). A reforma liberal do Estado e o ajuste macroeconômico ortodoxo fornecem o pano de fundo para o retrocesso social no mercado de trabalho e nas políticas universais (FAGNANI, 2015).

Em 1995 a estrutura organizacional da assistência social se transforma. A partir da reforma ministerial que extinguiu o Ministério do Bem-Estar Social a área é colocada sob a gestão do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. Dos servidores do extinto ministério, 60% vão compor a burocracia do MPAS e os restantes 40% são realocados no Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS (PINHEIRO, 1995). É criada a Secretaria de Assistência Social – SAS, que passa a ser responsável pela formulação e implementação da política de assistência social no âmbito federal (PAIVA; LOBATO, 2011)

É notável o esforço dos quadros burocráticos da SAS em fortalecer a política de assistência social, com a criação de programas, produção de material informativo, capacitação de gestores e profissionais da área, proposição de portarias para regulamentação das formas de repasses de recursos financeiros e da relação entre os entes federados, destacando-se o surgimento da primeira Norma Operacional Básica – NOB do sistema em 1997. Em 1999 a SAS passa a se chamar Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS. Contudo, a alteração de nomenclatura não modificou suas atribuições (PAIVA; LOBATO, 2011).

Importantes medidas tomadas no período foram a regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social e a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, iniciativas centrais na construção de capacidades de financiamento das ações de assistência através da instituição de mecanismos de repasse de recursos para estados e municípios (BICHIR, 2016). De outro lado, houve entraves à ampliação e fortalecimento institucional da assistência social, com a criação de programas federais que ainda possuíam características de focalização para segmentos vulneráveis, moldados sem considerar as diferenças e as demandas regionais, ou seja, sem uma perspectiva de universalidade e de autonomia aos demais níveis de governo. (PAIVA; LOBATO, 2011).

Nesse sentido, a criação do Conselho e do Programa Comunidade Solidária podem ser vistos como retrocessos, na medida em que competiam com a política de assistência

social, destinando recursos primordialmente aos locais com baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e com concentração de pobreza, sem pretensão de criação de um sistema universal. Ao introduzir uma estrutura paralela na área da assistência social o Programa Comunidade Solidária gerou atritos com a SAS e significou uma ruptura do modelo constitucional reproduzido na LOAS (FLEURY, 2003). Também o fato de ser coordenado pela primeira-dama Ruth Cardoso acompanha a tradição do primeira-damismo na área (PAIVA; LOBATO, 2011).

O período foi também marcado pela criação de vários programas compensatórios, como forma de minimizar a situação de miséria de uma parcela da população, como o bolsa-escola, o vale-gás e o bolsa-alimentação. Na prática, constituíam-se na distribuição de valores muito baixos para os beneficiários, também possuindo elementos de retrocesso, na medida em que não estabeleciam relação com a prestação de serviços assistenciais. Como eram funcionais para o ajuste macroeconômico, os programas de transferência de renda passaram a ser a única alternativa para o desenvolvimento social (FAGNANI, 2015), focando não nas causas, mas nas consequências da exclusão social (PAIVA; LOBATO, 2011). Também nesse contexto são abertas as portas para a privatização dos serviços sociais básicos (FAGNANI, 2015).

A consolidação do SUAS entra na agenda de políticas do governo central no primeiro governo Lula (2003-2006). O destaque dado à agenda da pobreza amplia-se na década de 2000 na América Latina e no Brasil, impulsionado pelas demandas sociais advindas das parcelas ainda significativas da população vivendo em situações inaceitáveis de miséria e desproteção social (JACCOUD, 2016). Dentro dessa agenda mais ampla de políticas sociais voltadas para o combate à pobreza e a desigualdade do governo Lula, a institucionalização da assistência social avança, embora com maior articulação e visibilidade dos programas de transferência de renda (BICHIR, 2016).

A posse de Lula na presidência representa um “ponto de inflexão nas políticas sociais (Tomazini e Leite, 2016, p. 01). Num primeiro momento, no entanto, entre 2003 e 2005, a política macroeconômica seguiu, em essência, os parâmetros adotados pelo governo anterior, o que limitou os avanços das políticas sociais (FAGNANI, 2015). Após três anos de ortodoxia econômica, “passada a etapa do ajuste necessário” (FAGNANI, 2015, p.42), o crescimento econômico teve repercussões positivas sobre o mercado de trabalho, transferências de renda da seguridade social e gasto social, decorrentes sobretudo da valorização do salário mínimo. Consequentemente, é a partir de 2006 é que ocorre a expansão da oferta de serviços sociais. (FAGNANI, 2015)

Em 2003 é criado o Ministério da Assistência Social - MESA, extinto e incorporado no ano seguinte pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, criado para funções mais amplas do que somente a condução da política nacional de assistência social, que passa a ser de responsabilidade de uma de suas secretarias, a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. - (PAIVA; LOBATO, 2011).

O processo de institucionalização do MDS não foi simples, e é resultado da disputa de ideias e de paradigmas entre atores e coalizões que buscaram influenciar a conformação das políticas de combate à fome e à pobreza no primeiro mandato do governo Lula. Tais embates resultaram, primeiramente, na ascensão do Programa Fome Zero - PFZ, posteriormente eclipsado pelo Programa Bolsa-Família - PBF. (TOMAZINI; LEITE, 2016).

Entre os anos 1990 e 2000, as políticas contra a pobreza podem ser entendidas como resultado da interação entre uma coalizão que defendia os princípios da segurança alimentar (que entende que cabe aos governos garantir o acesso dos seus cidadãos à alimentação), outra que defendia as premissas do capital humano (em que a pobreza é vista como um problema de ordem mais individual, de capacitação e de educação para a sobrevivência no mercado de trabalho) e uma terceira favorável à renda básica universal (que defendia a herança da rede de proteção social criada com os programas de distribuição de renda) (TOMAZINI; LEITE, 2016).

O PFZ, primeira resposta política na área da assistência social do governo Lula, é ilustrativo da ascensão ao processo decisório governamental de um paradigma da ação pública favorável às políticas de segurança alimentar. (TOMAZINI; LEITE, 2016). Foi a grande bandeira para a assistência social na campanha eleitoral de Lula à presidência em 2002, propondo a necessidade de criação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Com a vitória eleitoral, em 2003, o programa passa a concorrer com as ações do recém-criado Ministério da Assistência Social (Paiva e Lobato, 2011). Caracterizando-se como um grande programa articulador, fora do âmbito específico da assistência social, as iniciativas políticas e institucionais que o formaram mobilizaram um conjunto de ministérios além do recém-criado Ministério da Assistência Social (PAIVA; LOBATO, 2011; TOMAZINI; LEITE, 2016).

O PFZ cumpre papel de destaque no início do novo governo. O PFZ era baseado em um conjunto de ideias intervencionista do ponto de vista econômico, como investimentos para baratear o preço dos alimentos, intervenção na economia territorial para a dinamização da economia local, fortalecimento dos pequenos produtores por meio da compra e venda de produtos, organização por bairros e assentamentos agrários, restaurantes populares, bancos de

alimentos e transferências condicionadas à frequência escolar (TOMAZINI; LEITE, 2016). Para dar conta de tal abrangência, foram criadas três instâncias ligadas diretamente à Presidência da República para a formulação e implementação da Política de Segurança Alimentar: a) O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome - MESA; b) O Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA; e c) a Assessoria Especial de Mobilização do Programa Fome Zero (PAIVA; LOBATO, 2011).

Tais propostas conflitavam com o paradigma do capital humano, e eram de implementação mais complexa do que os programas de transferências condicionadas de renda, já testados. Tais condições fizeram o paradigma da segurança alimentar perder o lugar de referência dominante das políticas de combate à pobreza e desigualdade, apesar da boa avaliação popular do PFZ (TOMAZINI; LEITE, 2016).

No conflito entre o paradigma da segurança alimentar, defendida pelos funcionários ingressantes, e os programas de transferências de renda defendidos por alguns setores da burocracia federal, este prevaleceu. Apesar das propostas baseadas na segurança alimentar terem sido construídas desde os anos 1990 por importantes *think tanks* ligados ao Partido dos Trabalhadores – PT, o governo federal cedeu às dificuldades institucionais e políticas colocadas no exercício da governabilidade, e o PBF se mostrou mais capitalizável politicamente. Assim, a partir de 2004, a distribuição condicionada de renda passa a ser apresentada como identificada organicamente às lutas históricas do partido, deslocando do centro do macroprojeto político na área social a temática da segurança alimentar, que permanece como uma estratégia marginal (TOMAZINI; LEITE, 2016).

A coalizão da segurança alimentar perde poder político a partir da criação do Grupo Interministerial para a unificação dos programas de transferência de renda e da criação do MDS. Nesse contexto de reforma institucional, atores alocados principalmente no Ministério da Fazenda e na Casa Civil, contrário aos princípios do PFZ, dispunham de posição privilegiada, que fizeram valer quando da extinção do MESA e sua incorporação pelo MDS, alçando o PBF à grande vitrine na área social do governo Lula (TOMAZINI; LEITE, 2016).

Assim, em janeiro 2004, através da Medida Provisória nº 163 (posteriormente convertida na Lei nº 10.868, de maio de 2004) há a fusão do Ministério da Assistência Social – MAS, do Ministério da Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA e da Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (PAIVA; LOBATO, 2011; BICHIR, 2016).

Além da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, originariamente o MDS era composto pelas Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC, Secretaria

Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, e pela Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias - SAIP. Contava ainda com a estrutura administrativa e institucional própria do gabinete do Ministro e da Secretaria Executiva, a quem caberia a supervisão administrativa a coordenação geral de todas as ações (PAIVA; LOBATO, 2011).

Dentro dessa estrutura o PBF é criado como um desmembramento do PFZ somado aos programas de transferência de renda do governo anterior, especialmente os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Auxílio Gás. Tais programas constituíram-se do início de processo de nacionalização e padronização de experiências pioneiras e pontuais de distribuição condicionada de renda, desenvolvidas por governos municipais em meados dos anos 1990, especialmente de Campinas, Distrito Federal, Ribeirão Preto e Santos (BICHIR, 2016).

Agregando os programas federais fragmentados o PBF eleva a transferência de renda a um novo patamar, ampliando a finalidade da política e seu foco, que passa dos indivíduos para as famílias e suas estratégias de sobrevivência. Além disso, seu sucesso em termos de cobertura, grau de focalização, visibilidade e legitimidade crescentes junto à opinião pública decorrente da queda da pobreza e da desigualdade, estimulou o governo federal a traçar metas cada vez mais ambiciosas para a assistência social (BICHIR, 2016).

Após a consolidação PBF, o SUAS foi implantando num ritmo muito mais acelerado (Bichir, 2016). A gestão do PBF foi atribuída à SENARC, que se constituiu em uma estrutura organizacional especial para cadastramento de beneficiários e para o PBF dentro do MDS. De outro lado, à SNAS é designada a formulação e implementação dos eixos de proteção, vigilância e defesa social. Esta tarefa requereu inúmeros esforços de sistematização na medida em que não havia nenhuma proposta anterior de uma política nacional de assistência social com programas, benefícios e serviços da rede de proteção social (PAIVA; LOBATO, 2011).

O MDS amplia a atuação e consolidação do SUAS, que vinham sendo realizadas pelo PBF. As políticas e programas da política nacional de assistência social passam a se valer do arranjo federativo e da legislação para criação e oferta de uma gama de serviços além da distribuição de renda, como exposto a seguir.

2.2 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS

A constituição de 1988 já previa ações de assistência social a partir de políticas descentralizadas e universais, baseadas na participação social e na negociação federativa (BICHIR; BRETAS; CANATO, 2017). No entanto, no embate entre a pretensão de grupos reformistas defensores do modelo constitucional e forças políticas conservadoras influenciadas pelo ideário neoliberal, os percalços na condução e consolidação do sistema de assistência social foram muitos, levando inclusive à refilantropização da política assistencial na década de 1990, com o esvaziamento dos órgãos públicos, repasse de recursos a entidades privadas e a retomada da gestão pública pela primeira-dama (FLEURY, 2003).

Apesar da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) ser de 1993, a adoção efetiva e coordenada do modelo de sistema já adotado nas políticas de educação e saúde para as políticas de assistência social só se dá a partir da edição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e da Norma Operacional Básica do SUAS – NOB-SUAS, em 2005, ambos instrumentos normativos que nascem de Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS a partir de proposta apresentada pelo MDS.

Portanto, a constituição gerou grandes expectativas de evolução e consolidação da assistência social como política pública, mas, isto ocorre depois das áreas de educação e da saúde (Almeida, 2005). Enquanto o embate entre estratégia reformista e contra-reformista se fez bastante presente no campo da assistência social, no sistema de políticas públicas para a educação do pós-1988 se nota “uma certa continuidade entre o movimento democrático dos anos 1980 e o movimento reformador de corte mais técnico dos anos 1990” (FLEURY, 2003, p. 106).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. ° 9.394/96) estabelece clara prioridade de garantia da oferta do ensino fundamental obrigatório, pelo que as políticas educacionais assumem um novo enfoque de correção de desigualdades sociais, econômicas e regionais. É redefinido o papel do governo federal do sistema, que passa a atuar, através do ministério (MEC), como coordenador das políticas nacionais, deixando a cargo dos governos estaduais e municipais a execução dos projetos.

Para efetivação de tal pretensão, a retomada e aprofundamento das ideias de descentralização da proposta reformista se tornam fundamentais (FLEURY, 2003). Quando ao financiamento, para viabilizar tal articulação institucional foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério –

FUNDEF (instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996 e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997), que vai fornecer o modelo de co-financiamento dos entes federativos adotados posteriormente no SUS e no SUAS.

Quanto às políticas de saúde, o desenvolvimento do SUS é a expressão institucional mais desenvolvida do padrão constitucional de descentralização de políticas públicas para os municípios e a sociedade organizada (FLEURY, 2003). A definição das políticas públicas do SUS tem como mecanismo principal a convocação periódica das conferências de saúde, assegurando a participação da sociedade organizada na gestão e implementação através dos conselhos de saúde, existentes nas três esferas de governo, contando hoje o Brasil com mais conselheiros de saúde do que vereadores (FLEURY, 2003). O mecanismo de transferência direta de recursos do fundo nacional aos fundos municipais, já existente na área de educação, é adotado a partir da vigência da Norma Operacional Básica do SUS (NOBSUAS) de 31 de março de 1999 (FLEURY, 2003).

O SUAS se espelhou nas áreas de saúde e educação ao seguir um modelo de implementação de políticas com normatizações centralizadas no governo federal, além dos repasses federais para financiamento da implementação municipal das políticas fundo a fundo e criação de espaços de participação e controle social (BICHIR, 2016). Outra importante experiência do SUS reproduzida na conformação do SUAS foi a criação dos consórcios municipais, da comissão intergestores bipartite (entre estados e municípios) e da comissão intergestores tripartite (entre União, estado e Municípios (FLEURY, 2003).

A partir de tais exemplos, e com a estruturação do MDS em 2004, O SUAS é instituído de fato como sistema nacional de políticas públicas com o estabelecimento da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (Resolução n.º145 do Conselho de Assistência Social - CNAS), ainda em 2004; e da Norma Operacional Básica (Resolução n.º 130 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS), em 2005; ambas concretizando as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003 (BICHIR, 2016).

Além de regulamentar os conselhos de controle popular das políticas sociais, a PNAS definiu os tipos de segurança sob responsabilidade da assistência social, e especificou a organização de equipamentos públicos em todos os municípios como porta de entrada à assistência, separados de acordo com o nível de complexidade do atendimento. Assim se deu o surgimento dos Centros de Referência em Assistência Social – CRAS e dos Centros de Referência Especializada em Assistência Social – CREAS (BICHIR, 2016).

Em seguida, a NOB SUAS detalhou as previsões da PNAS, definindo mais claramente as atribuições dos entes federativos e os níveis de gestão. Mais importante, instituiu uma nova sistemática de financiamento fundo a fundo, pautada em pisos de proteção social básica e especial e critérios de partilha de recursos baseados em indicadores municipais. Tal definição de critérios objetivos para as transferências de recursos federais foi fundamental como indutor da habilitação dos municípios no sistema, que não tinham se mostrado muito favoráveis à adesão somente com as previsões da PNAS (BICHIR, 2016).

A LOAS já previu a criação de um fundo nacional visando oferecer apoio aos serviços, programas e projetos de assistência social, contudo mais especificamente destinado ao financiamento do Benefício de Prestação Continuada – BPC. Desde então passaram a coexistir duas formas de financiamento das políticas públicas de assistência social: uma para os benefícios financeiros, que se dá através da destinação direta do Fundo Nacional para os beneficiários, e outra para o financiamento da rede sócio-assistencial, que depende de aporte próprio e de repasses entre os fundos federal, estadual e municipal de assistência social (D’ALBUQUERQUE, 2017). Mas é só com o estabelecimento de critérios de partilha de recursos pela NOB SUAS que os repasses federais passam a ser relevantes.

O Fundo de Assistência Social passa a ser a instância principal de financiamento do SUAS nas três esferas de governo. Sua regulamentação pela NOB SUAS trouxe mudanças bastante significativas, especialmente com a determinação de repasses automáticos. A partir da NOB SUAS, o financiamento de serviços, programas e projetos da assistência social passa a ter por base o co-financiamento dos entes da federação, através do estabelecimento de pisos ou valores mínimos a serem recebidos para execução de serviços assistenciais, equipamentos públicos e equipes de profissionais (BICHIR, 2016).

Tal sistema de financiamento aumentou significativamente o repasse de recursos do governo federal para os municípios, o que teve também implicações na redução das desigualdades municipais e estaduais (BICHIR, 2016), na medida em que os municípios passaram a não depender unicamente de um aporte próprio para financiamento (D’ALBUQUERQUE, 2017). Mas, além disso, possibilita desvincular as políticas de assistência social dos arranjos clientelistas.

De maneira geral, o governo federal é responsável pela arrecadação dos impostos sobre a renda, produtos industriais, comércio exterior, caráter regulatório e outros tributos específicos. No entanto, repassa para os governos estaduais e prefeituras 47% de tudo o que arrecada com o Imposto de Renda (IR) e com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), através dos Fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Os estados contam com 75% da arrecadação do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, com o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, e com o Imposto sobre transmissão *causa mortis*. Quanto aos municípios, além dos repasses da União, feitos de acordo com o número de habitantes de cada cidade, lhes cabem os valores relativos ao Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, 25% da arrecadação do ICMS e 50% da receita do Imposto Territorial Rural – ITR (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

Assim, a arrecadação de tributos é extremamente desigual entre os governos subnacionais, e em um mesmo estado-membro municípios de mesmo tamanho apresentam enorme diversidade de arrecadação. Excetuando-se as capitais – com arrecadação até dez vezes superior à dos demais municípios de seu próprio Estado –, os municípios de maior porte não revelam melhor desempenho do que os pequenos, independentemente do nível de renda do Estado em que estão localizados (PRADO, 2001).

Tal desigualdade de capacidade de arrecadação de impostos que caracteriza a federação brasileira tem sido compensada por um sistema de transferências fiscais inaugurado pela Constituição de 1946. Desde então, transferências obrigatórias de caráter constitucional distribuem parte das receitas arrecadadas pela União para Estados e municípios, bem como dos Estados para seus respectivos municípios (VARSANO, 1996, DEDA; KAUCHAKJE, 2017).

Com a Constituição de 1988, pretendeu-se a ampliação da autonomia político-administrativa e financeira dos estados e municípios através de um sistema de transferências de recursos tanto diretamente como indiretamente, através da formação de fundos especiais. Independentemente da forma, as transferências se dão do maior para os menores níveis de governo, ou seja, dos Estados para seus respectivos Municípios e da União para os Estados e os Municípios.

A União é responsável pelo maior volume de arrecadação bem como pela transferência de parte da mesma para os estados e municípios. Contudo, as despesas também sofrem com uma série de limitadores, destacando-se as vinculações constitucionais de gastos nas áreas de educação e saúde e as limitações de despesa com pessoal. Ou seja, a maior parte dos recursos encontra-se previamente vinculado à despesa.

As políticas públicas que integram o SUAS são oficialmente divididas em três grandes eixos de atuação: a) “garantia de renda”, que pretende garantir alívio imediato da situação de extrema pobreza; b) “acesso a serviços”, que reúne programas de promoção do acesso a serviços públicos de bem-estar social e fortalecimento da cidadania; e c) “inclusão produtiva”,

que visa retirar as famílias da situação de miséria ao inseri-las no processo produtivo e econômico (BRASIL, 2011). Portanto, há três campos distintos de responsabilidade que cabem ao SUAS: garantia de renda, prestação serviços continuados de oferta universal e o enfrentamento de desigualdades associadas a públicos específicos (JACCOUD, 2016).

No campo da garantia de renda se localizam o PBF e as demais políticas de benefícios monetários de base contributiva e não contributiva previdenciária e assistencial, como o Benefício de Prestação Continuada – BPF. Destinam-se ao enfrentamento, tanto dos riscos sociais clássicos cobertos pela Previdência Social, rural e urbana, como o combate à pobreza e à indigência. (JACCOUD, 2016).

Dentro da lógica de sistema, o governo federal é responsável por coordenar a implantação e supervisionar a execução do cadastramento dos beneficiários, por meio do Cadastro Único. Por sua vez, os municípios devem planejar e executar o cadastramento, transmitir e manter atualizada a base de dados, bem como prestar apoio e informações às famílias de baixa renda sobre o cadastramento. Aos governos estaduais compete apoiar tecnicamente e supervisionar os municípios no cadastramento (BICHIR, 2016).

No campo da prestação de serviços continuados as provisões do sistema se dão através dos serviços sociais, com pretensão universal e operando nacionalmente também sob responsabilidade partilhada dos três níveis de governo. Pretende assegurar oferta permanentes e uniformidade, sob padrões mínimos e progressivos de qualidade. (JACCOUD, 2016). Por fim, compõe o campo da inclusão produtiva ações voltadas à promoção de igualdade. Subdividem-se em programas para o atendimento particular a determinados públicos e políticas universais para o atendimento desses públicos e suas demandas. Nos dois casos são priorizados segmentos sociais marcados por processos históricos de subalternidade social (JACCOUD, 2016).

Embora de maneira geral o SUAS tenha tomado distância da pauta de inclusão produtiva (JACCOUD, 2016), é composto por uma lógica universalista de atendimento à diferentes dimensões de vulnerabilidade social, contando tanto com serviços de assistência social, voltados às famílias, e benefícios eventuais e continuados, destinados especificamente à combater a insuficiência de renda (BICHIR, 2016). Tal distinção se faz importante para se compreender a complexidade do sistema e, especialmente dos serviços sociais prestados pelos CRAS e CREAS.

A natureza dos serviços sociais faz com contem com menor grau de previsibilidade, padronização e rotinização do que as políticas de transferência de renda condicionada, que possuem alta programabilidade, baixa interação com os usuários e gestão centralizada

(BICHIR, 2016). Além disso, do ponto de vista das relações federativas, os serviços de assistência social são cada vez mais caracterizados por uma forte municipalização. As atividades dos governos federal e estaduais se resumem quase que exclusivamente ao repasse de recursos fundo a fundo, havendo significativa autonomia decisória dos governos locais (BICHIR, 2016). Em sentido contrário, no caso dos programas de transferência de renda, foram sendo desenvolvidas progressivamente diversas normatizações federais que acarretaram na centralização de seu processo decisório no governo federal (BICHIR, 2016).

Por fim, a criação de uma rede de proteção social mais ampla, prestadora de serviços de assistência social, exige o enfrentamento de desafios de ordem política, técnica, logística e de recursos humanos pelos governos locais. Para tal enfrentamento, são necessárias capacidades institucionais locais mais complexas das que as necessárias para gestão do PBF no nível municipal (BICHIR, 2016).

Ante tal dicotomia, as políticas do SUAS tem sido analisadas e compreendidas, de maneira geral, a partir de uma grande distinção: trabalhos dedicados à análise das políticas de transferências de renda, centrada nos benefícios assistenciais de caráter continuado ou eventual que pretendem garantir renda mínima não contributiva a todos os cidadãos; e outros que analisam a forma de prestação de serviços sócio-assistenciais de oferta contínua, baseados na territorialidade e classificados conforme o nível de proteção que oferecem (D'ALBUQUERQUE, 2017).

Este trabalho se encontra entre este segundo grupo. Mais especificamente, se dedica à análise da profissionalização da burocracia municipal prestadora dos serviços de proteção básica prestados nos CRAS, que tem por objetivo principal a prevenção da quebra de vínculos familiares e sociais e da violação de direitos.

Por serem os responsáveis pela execução dos serviços de proteção básica, os CRAS são os equipamentos públicos que proporcionam a coordenação e organização da rede de serviços locais da política de assistência social, pois tem previsão de criação em todos os municípios. De outro lado, os serviços de proteção especializada executados no Âmbito dos CREAS são prestados somente nos municípios de médio e grande porte e nas metrópoles, com eventual participação dos entes federativos estaduais e de consórcios intermunicipais. A distinção é mais bem exposta a seguir.

2.2.1 CENTROS DE REFERÊNCIA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS E CENTROS DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL - CREAS

Os serviços de assistência social são prestados em equipamentos públicos distintos e também possuem objetivos e público-alvo distintos, conforme o grau de complexidade (D'ALBUQUERQUE, 2017). A partir da Tipificação Nacional dos Serviços Sócio-assistenciais em 2009, os serviços de proteção social já previstos na PNAS passam a apresentar uma nova lógica de organização das ações, que passam a ser tratadas através de três níveis de complexidade.

Para prestação dos serviços de baixa complexidade, é criada a proteção social básica, cuja competência de implementação cabe aos CRAS. Para prestação de serviços de média e alta complexidade é criada a proteção social especial, sendo os primeiros prestados quase que exclusivamente pelos CREAS⁹, e os de alta complexidade por unidades destinadas especificamente a cada serviço (BRASIL, 2009).

Os CRAS, sendo a unidade pública responsável pela oferta de serviços continuados de proteção básica, é a “porta de entrada” dos usuários à rede de proteção social básica do SUAS. Nele, são necessariamente ofertados os serviços e ações do PAIF (Programa de Atenção Integral à Família) e podem ser prestados outros serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica relativos às seguranças de rendimento, autonomia, acolhida, convívio ou vivência familiar e comunitária e de sobrevivência a riscos circunstanciais (BRASIL, 2009).

Com matricialidade familiar e ênfase no território, o CRAS deve ser instalado próximo ao local de maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade. Cabe aos municípios identificar os territórios de vulnerabilidade, de forma a aproximar os serviços dos usuários. Deverá localizar-se em local de maior acessibilidade, podendo realizar a cobertura das áreas de vulnerabilidade por meio do deslocamento de sua equipe (BRASIL, 2009).

O número mínimo de CRAS indicado para um município varia tanto em relação ao porte populacional quanto ao número de famílias em situação de risco. Os serviços de baixa complexidade, prestados pelos CRAS, são classificados em três frentes: a) o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) o Serviço de Convivência e

⁹ Somente o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua é prestado nos Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua - Centros POP (Brasil, 2009).

Fortalecimento de Vínculos (SCFV); e c) os Serviços de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com Deficiência e Idosas (BRASIL, 2009).

O PAIF é “o carro chefe das ações do CRAS” (D’ALBUQUERQUE, 2017, p.26). Como dito acima, é de oferta obrigatória, e seus instrumentos de ação incluem, sempre com foco preventivo, protetivo, proativo, e não terapêutico, a acolhida e acompanhamento das famílias vulneráveis, a realização de estudos sociais, de visitas domiciliares, de atividades em grupos entre outros (BRASIL, 2009). O PAIF é referência para os demais serviços prestados nos CRAS na medida em que é a partir do trabalho com as famílias nele inseridas que se estruturam e se organizam os demais serviços (D’ALBUQUERQUE, 2017).

Já o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) é caracterizado por ser essencialmente coletivo. Os grupos são organizados de acordo com faixas etárias, objetivando complementar o trabalho do PAIF. Pretende desenvolver sentimentos de pertencimento, identidades e fortalecimentos de vínculos familiares, além de incentivar a socialização e a convivência comunitária, visando proporcionar a emancipação e autonomia dos beneficiários no enfrentamento da vulnerabilidade social (D’ALBUQUERQUE, 2017).

Por fim, os Serviços de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com Deficiência e Idosas pretendem prevenir os danos decorrentes de rompimentos de vínculos familiares e sociais para pessoas com deficiência ou pessoas idosas em situação de vulnerabilidade. De maneira ampla, se destinam a garantir direitos, inclusão social e equiparação de oportunidades visando a autonomia dos usuários. Uma das suas principais funções é contribuir com o acesso de pessoas idosas e com deficiência aos serviços de toda a rede sócio-assistencial do SUAS e aos demais serviços públicos (D’ALBUQUERQUE, 2017).

Quanto ao público alvo, os três eixos de serviços de baixa complexidade visam preferencialmente famílias e indivíduos beneficiários aos programas de transferência de renda e benefícios assistenciais. Especificamente, o PAIF reúne serviços destinados a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social devido à pobreza, ao acesso precário ou inexistente a serviços públicos ou pela fragilização dos vínculos de pertencimento e sociabilidade que residem nos territórios de abrangência dos CRAS. São especialmente visadas famílias com membros em faixas etárias não produtivas, como crianças e idosos (BRASIL, 2009).

O SCFV é direcionado para indivíduos e famílias residentes em territórios onde há ausência ou precariedade no acesso a renda, de oferta de serviços públicos e de formas de convívio familiar e comunitário. Seu público alvo é organizado por faixas etárias. Até os 15 anos de idade são priorizados crianças e adolescentes portadores de deficiência encaminhados

pelos serviços de proteção especial ou reconduzidos ao convívio familiar após medida protetiva de acolhimento. Entre os 15 e os 17 anos são priorizados atendimentos a jovens egressos de medidas socioeducativas ou em cumprimento de medidas de proteção, que fazem parte de programas de combate à violência, abuso e exploração sexual ou que estão fora da escola. Na faixa dos 18 aos 59 anos os serviços são destinados a todos os indivíduos vivem em isolamento social, em situações de violência ou negligência, que estão fora da escola ou em defasagem escolar, em situação de acolhimento ou de rua, que são ou foram vítimas de violência, sendo ou não egressos ou vinculados a programas de combate à violência, abuso e exploração sexual, ou em situação de vulnerabilidade devido a deficiências. Para as pessoas com 60 anos ou mais, os serviços se destinam preferencialmente à indivíduos que vivenciam situação de vulnerabilidade e de isolamento social por ausência de acesso a serviços públicos e de formas de convívio familiar e comunitário. (D'ALBUQUERQUE, 2017).

Por fim, os Serviços de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com Deficiência e Idosas possuem como o público alvo indivíduos com deficiência ou idosas que estão em situação de vulnerabilidade social devida à fragilização dos vínculos familiares e comunitários (D'ALBUQUERQUE, 2017)

Quanto aos de média complexidade, nos CREAS são prestados: a) o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) o Serviço Especializado em Abordagem Social; c) o Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); e d) o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias (D'ALBUQUERQUE, 2017).

Já os serviços de proteção especializada de alta complexidade pretendem garantir proteção integral, o que inclui moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido, e se destinam a famílias ou indivíduos em situação de ameaça ou que necessitam ser retirados do núcleo familiar ou comunitário. Também se destinam a indivíduos que se encontram em situações de vulnerabilidade causada pelo uso de substâncias psicoativas, por diferentes formas de violência de natureza familiar, social e individual que podem representar risco pessoal e social, como as pessoas em situação de rua. São prestados os Serviço de Acolhimento Institucional (Casa-Lar, Abrigo Institucional ou Casa de Passagem), Serviço de Acolhimento em República e Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências (D'ALBUQUERQUE, 2017).

Sendo prestados por equipamentos públicos específicos referenciadas ao órgão gestor da Assistência Social que não necessariamente compõe a administração pública direta, a conformação administrativa e de recursos humanos é bastante variável no caso dos serviços de alta complexidade. Já no âmbito dos CRAS e CREAS a execução dos serviços Sócio-assistenciais deve ser feita pelas chamadas equipes de referência, compostas por burocratas municipais (D'ALBUQUERQUE, 2017).

Independentemente do porte do município, os CRAS devem contar necessariamente com um cargo de coordenador, destinado a um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios sócio-assistenciais. A depender do porte do município e da quantidade de famílias referenciadas¹⁰, a equipe do CRAS deve ser composta por outros técnicos de nível superior, da área da assistência social e psicólogos, além de técnicos de nível médio (BRASIL, 2009).

A equipe pode ser ampliada por meio da incorporação de outros profissionais ou estagiários de áreas afins. A substituição de categorias previstas na equipe mínima será, obrigatoriamente, apreciada pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e pactuada na CIB (BRASIL, 2009).

Na medida em que a composição das equipes de referência se dá com servidores públicos municipais, seu alto custo de manutenção poderia ser um entrave à consolidação do SUAS. No entanto, a forma de financiamento garantiu a maciça adesão dos municípios ao sistema sem que fossem levantadas as bandeiras do custo administrativo pelos entes federativos municipais, além da criação e aperfeiçoamento de mecanismos específicos de indução, como melhor debatido no capítulo 4.

Além disso, o artigo 52 da Resolução CNAS nº 33/2012 estabelece como requisitos mínimos para que os Municípios recebam os recursos referentes ao co-financiamento federal: a) a existência de conselho de assistência social instituído e em funcionamento; b) a elaboração de plano local de assistência social elaborado e aprovado pelo conselho de

¹⁰ Para municípios de porte Pequeno I, que têm até 2.500 famílias referenciadas, deve haver 2 técnicos de nível superior (um assistente social e um psicólogo) e 2 de nível médio. Para porte Pequeno II, com até 3.500 famílias referenciadas, 3 técnicos de nível superior (dois assistentes sociais e um psicólogo) e 3 de nível médio. E para porte Médio, Grande, Metrópole e Distrito Federal, a cada 5.000 famílias referenciadas, a equipe deve ter 4 técnicos de nível superior (2 assistentes sociais e 1 psicólogo e 1 profissional que compõe o SUAS) e 4 técnicos de nível médio (BRASIL, 2009).

assistência social; c) a existência de fundo de assistência social criado em lei e implantado; e d) alocação de recursos próprios no fundo de assistência.

Portanto, o repasse federal fica condicionado à adaptação da estrutura burocrática (secretaria exclusiva), à participação popular (conselho) e ao controle financeiro e garantia de destinação dos recursos às finalidades do MDS (necessidade de criação de um fundo próprio) no plano municipal. É também, garantida a tecnicidade da prestação do serviço ante a necessidade de aprovação de plano municipal de assistência social. Como se vê, a adesão dos municípios às normatizações do sistema envolve questões técnicas e burocráticas, mas também decisões políticas (BICHIR, 2016), cuja maior ou menor adequação ao desenho do sistema se relaciona diretamente com os mecanismos de indução, como melhor debatido no capítulo 4.

O que quero destacar aqui é que no caso do SUAS, do ponto de vista da União, as condições institucionais para efetivação das políticas de assistência social coordenadas nacionalmente já existiam legalmente desde 1993 com a LOAS, que referenda propostas do texto constitucional de 1988. Contudo, a criação efetiva de um sistema único para as políticas assistenciais se dá a partir da edição da PNAS, em 2004, e da NOB-SUAS, em 2005, ambos instrumentos normativos que nascem de Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS com base em proposta apresentada pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

Ou seja, a regulamentação de uma política pública de alcance nacional se deu sem a necessidade de alteração relevante na legislação federal, a partir da iniciativa do executivo referendada por órgão de participação social, cuja legitimidade para tal já se encontrava também prevista em lei. A expansão de políticas contra a pobreza, tendo como carro-chefe o Programa Bolsa-Família, mas também garantindo o acesso a serviços sociais, se deu com base em uma institucionalização de direitos sociais operada no contexto da redemocratização, e pormenorizada na LOAS.

Assim, as opções políticas do executivo federal, especialmente a criação de estrutura administrativa e burocrática própria e específica para a área após 2004, foram o ponto de partida para a consolidação do SUAS. De mesma forma, a persistência de tal orientação é que possibilitou a expansão e maciça adesão dos municípios.

No caso do SUAS, é importante destacar que, em comparação com os sistemas de educação e saúde, as competências dos estados-membros são residuais, privilegiando-se uma relação mais direta entre a União e os Municípios independente dos arranjos políticos regionais para obtenção de recursos e implementação dos programas. Quanto aos serviços de

assistência social, a descentralização significou quase sempre municipalização, sendo que os estados ficaram sem atribuições claras (BICHIR, 2016). Quanto ao Programa Bolsa Família, o fato de ser livre da pressão dos governadores o tornou bem-sucedido (FENWIC, 2009; OLIVEIRA; LOTTA, 2015).

Primeiramente, tal fato permite assumir que o arranjo federativo brasileiro, tanto horizontal como verticalmente, não é impeditivo e, portanto, explicativo por si só, da ausência ou da existência marginal de políticas públicas de assistência social, como melhor exposto no próximo capítulo. O que quero por ora destacar é que a efetivação de toda e qualquer política pública depende, em primeiro lugar, da disposição dos governos em destinar recursos, financeiros e técnicos, para a área. No federalismo brasileiro, ante a concentração de recursos, o sucesso ou fracasso de políticas públicas sempre variou de acordo com a maior ou menor indução da União (ARRETCHE, 2011).

Portanto, apesar da institucionalidade pré-existente, foram as opções políticas do governo Lula, especialmente com uma mudança de orientação que coloca o combate à pobreza e à desigualdade como eixo central do governo partir de 2004, que surgiu o SUAS. Isso permite assumir que

“as instituições não são entidades abstratas que surgem do nada. Ao contrário, são fatos históricos concebidos e construídos não por atores racionais socialmente desencarnados, mas por agentes historicamente situados, portadores de valores específicos com interesses socialmente determinados e com uma lista de ideias pré-concebidas acerca do que devem ser as instituições políticas” (PERISSINOTTO; CODATO, 2008).

A partir de tal perspectiva, o surgimento do SUAS pode ser compreendido como uma janela de oportunidades (KINGDON, 2003) composta pelo somatório de condições institucionais favoráveis, de exemplos bem-sucedidos de políticas públicas prestadas através de mecanismos de sistemas e de um cenário político favorável à mudança em consequência do tratamento cauteloso do tema e da política econômica nos primeiros anos do primeiro governo Lula.

Capela (2005) explicita que Kingdon (2003) procura responder às seguintes questões: por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? Como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública?

O autor considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos: a) o estabelecimento de uma agenda de políticas; b) a especificação de alternativas

a partir das quais as escolhas vão ser realizadas; c) a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis; e d) a implementação da decisão. Seu modelo se preocupa especificamente com os dois primeiros processos, chamados estágios pré-decisórios: a formação da agenda (agenda-setting) e a especificação de alternativas (policy formulation).

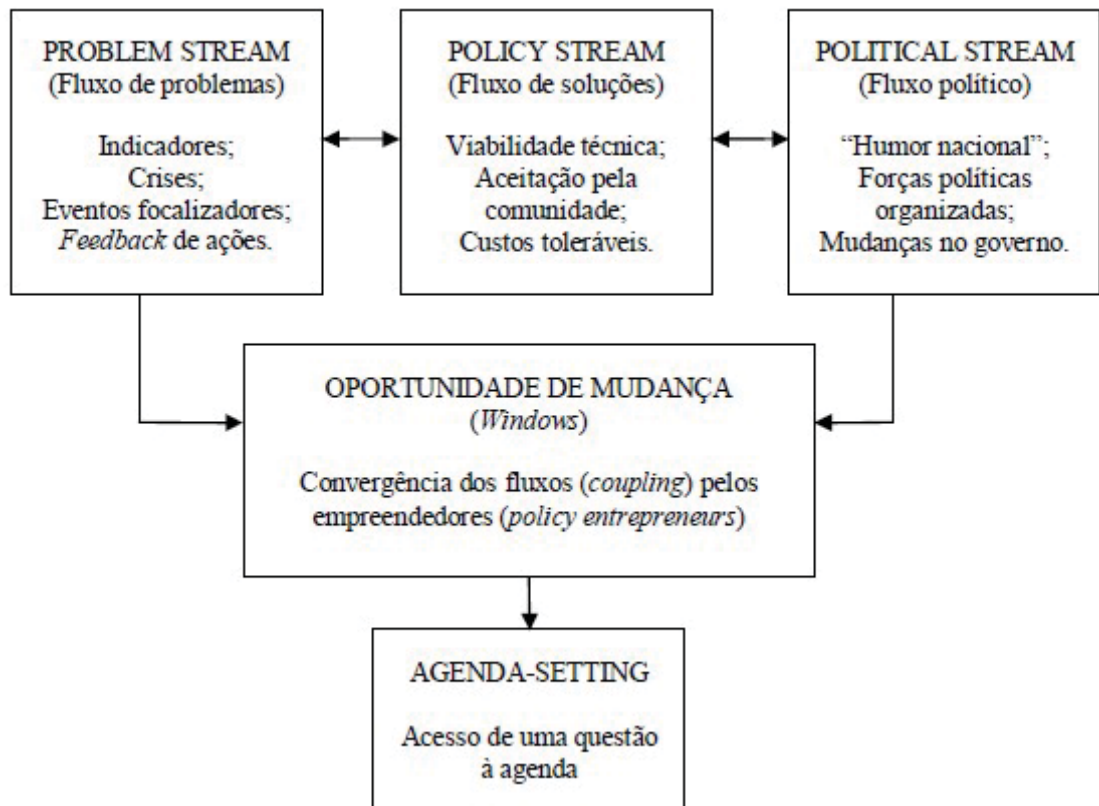
O modelo é adjetivado como de múltiplos fluxos porque em seus estudos empíricos Kingdon (2003) caracteriza o governo federal norte-americano como uma “anarquia organizada”, na qual três fluxos decisórios seguem seu curso de forma relativamente independente. Em momentos críticos estes fluxos convergem, sendo produzidas mudanças na agenda. Assim, a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas; soluções ou alternativas (policies); e políticas (politics) (CAPELA, 2005)

No primeiro fluxo, o de problemas, o modelo busca analisar de que forma determinados ascendem à agenda governamental. O segundo fluxo é composto pelo conjunto de alternativas e soluções disponíveis para os problemas. O terceiro fluxo é composto pela dimensão política. Em determinadas circunstâncias excepcionais, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas são propícias a mudança (KINGDON, 2003, p.172). É quando questões ascendem à agenda pública.

Por fim, as circunstâncias que permitem que em determinado momento ocorra uma junção dos fluxos constituem as “policy windows” ou “janelas de oportunidade” (KINGDON, 2003, p.165). É importante notar o caráter transitório das janelas de oportunidades. Sejam provocadas por eventos programados ou não, as oportunidades de acesso de uma questão à agenda não perduram por longos períodos de tempo, o que explica a metáfora.

A figura abaixo apresenta o esquema geral do modelo:

Figura 2. O modelo de múltiplos fluxos



Fonte: CAPELLA, 2005.

Embora proponha a análise de políticas públicas como um processo de estágios, não propõe que eles sejam sequenciais e ordenados, com um problema sendo inicialmente percebido, soluções sendo desenvolvidas sob medida para aquele problema, e então implementadas e revistas. O desenvolvimento de políticas é visto como uma disputa sobre definições de problemas e geração de alternativas, pretendendo assim romper com esquemas interpretativos de estágios excessivamente deterministas e generalizantes (CAPELLA, 2005).

Para Kingdon (2003) a ação dos atores é fundamental tanto para a formação da agenda governamental quanto na geração de alternativas e soluções. No primeiro estágio, exercendo influência sobre a agenda governamental, os atores são visíveis, recebendo considerável atenção da imprensa e do público. Compõe o grupo o Presidente, indivíduos por ele nomeados para altos postos burocráticos, membros do Legislativo, grupos de interesse, participantes do processo eleitoral, mídia e opinião pública.

No segundo caso, exercendo influência predominante sobre a geração de alternativas e soluções, os atores são invisíveis. O grupo é composto por burocratas, analistas de grupos de

interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores, constituindo as comunidades nas quais as ideias são geradas e postas em circulação.

A agenda governamental é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento. Uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. No entanto, como são muitas as questões e geralmente complexas, apenas algumas delas são realmente consideradas num determinado momento. Estas compõem agenda decisional, um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas (os atores invisíveis), ou seja, prestes a se tornarem políticas (policies).

Portanto, a entrada de uma questão na agenda decisional depende tanto da identificação de um problema e da disposição em resolvê-lo por parte de um ator visível quanto da existência de uma solução pré-concebida por um ator invisível, especialmente pela burocracia. Com relação à definição da agenda, a influência presidencial recebe especial destaque no modelo, por manejar recursos institucionais, como o poder de veto e o de nomear pessoas para cargos-chave do processo decisório, recursos organizacionais e recursos de comando da atenção pública.

Além do Presidente, a alta administração em geral - como ministros e secretários-executivos de ministérios - ocupa papel central no processo. No entanto, nem o Presidente nem os indivíduos nomeados aos altos escalões da burocracia governamental possuem o controle sobre as alternativas a serem consideradas, que se concentram nas mãos de especialistas. Portanto, embora centrais no modelo, não tem condições de determinar o resultado final de uma política. São eles quem inserem novas ideias na agenda ou concentram a atenção numa questão já existente. Contudo, não detém o controle sobre o processo de seleção de alternativas e de implementação, ou seja, da agenda de decisão.

Tal papel cabe ao segundo grupo, dos atores invisíveis, com destaque para os burocratas. A premissa da maior influência da burocracia na geração de alternativas e sobre o processo de implementação de políticas do que sobre o processo de formulação da agenda governamental é justificado como decorrência da forte hierarquia organizacional que favorece um modelo centralizador. A formulação da agenda parte da cúpula organizacional, perpassando os diversos níveis hierárquicos, nos quais os servidores concentram-se mais na proposição de soluções e alternativas e na administração de políticas já existentes do que com sua formulação. Aqui a criação do MDS e a opção por uma burocracia estável e especializada foi fundamental para o desenvolvimento do SUAS

No SUAS, foi principalmente a burocracia federal do MDS que definiu as regras para a estruturação das ações de estados e municípios, especialmente no tocante aos programas de transferência de renda. No caso dos serviços de assistência social as regras foram construídas de forma mais negociada, a partir de arenas institucionais construídas com esse propósito, com destaque para o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e as Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e Tripartite (CIT) (BICHIR, 2016).

A CIT é um espaço de articulação dos gestores federais, estaduais e municipais do SUAS. As principais funções da CIT são a de pactuar estratégias para implantação e operacionalização de serviços, políticas e benefícios; estabelecer acordos sobre questões operacionais da implantação dos serviços e pactuar critérios e procedimentos de transferência de recursos. A CIB também se constitui em um espaço de articulação e interlocução, mas dos gestores municipais e estaduais da política de assistência social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação dos aspectos operacionais do SUAS.

Mas apesar da garantia de participação da sociedade civil no desenho as políticas públicas do SUAS através do CNAS e da participação dos gestores municipais através da CIT e da CIB, a implementação do SUAS se deu através da expedição de instrumentos normativos que dispensaram a participação do parlamento, mas que tiveram intensa influência técnica da burocracia federal (BICHIR, 2016), como exposto no próximo capítulo.

Como já exposto, o cenário em que se deu a implementação dos sistemas de políticas públicas da década de 1990, que corresponde ao “fluxo político” do modelo, era de embate ideológico entre a proposta reformista e publicista da constituição e a nova agenda neoliberal. No entanto, não foi impeditivo da consolidação dos sistemas de saúde e educação, contrariamente ao ocorrido na assistência social. Penso que a explicação para tal fenômeno se encontra na ausência tanto de um “fluxo de problemas” quanto de um “fluxo de soluções” para a assistência social no período, diferentemente do que no caso da saúde e educação.

Ambas as áreas (saúde e educação) foram objeto de atenção dos sucessivos governos, constituindo assim um contínuo “fluxo de problemas”. No caso da assistência social, historicamente, foi vista como secundária, um subproduto da previdência social, e a pobreza e a desigualdade eram naturalizadas e tidas como imutáveis. É só nos anos 2000 que a agenda da pobreza impõe novas tensões ao sistema de proteção social já institucionalizado e é por ele influenciada (JACCOUD, 2016), gerando assim um “fluxo de problemas”.

Quanto ao “fluxo de soluções”, as áreas de educação e saúde contavam não só com as experiências de regimes anteriores como com a de outros países, além de burocracias especializadas nos três níveis de governo. Já no caso da assistência social, apesar das

experiências de programas de transferência de renda municipais terem sido desenvolvidas nos anos 1990 e aproveitadas no desenvolvimento de alguns programas nacionais no período FHC, a prestação de serviços sociais se desenvolveu em um cenário novo, exigindo soluções técnicas e administrativas inovadoras.

A atuação do governo Lula foi importante não só na convergência, mas também na própria conformação dos fluxos que possibilitaram o surgimento do SUAS. Em primeiro lugar, o fluxo político favorável foi construído com a manutenção, por três anos, da política econômica herdada do governo anterior. Assim o projeto de ampliação das políticas sociais se dá a partir de uma visão prudente e programática do desenvolvimento social, cabendo à política realizar a mediação entre os interesses dos cidadãos e os interesses do mercado, mas respeitados determinados limites impostos pelo Estado para proteção dos cidadãos mais frágeis e dependentes (BARBOSA, 2013).

A noção sobre a necessidade de construção de um “fluxo político” favorável para a ascensão da agenda do combate à pobreza e à desigualdade infere-se de entrevista realizada na sede do Instituto Lula em 14 de fevereiro de 2013, onde o ex-presidente declara que “por mais puros que quiséssemos ser, tínhamos a clareza de que, para aprovar alguma coisa no Congresso, tínhamos que ter pelo menos 50% mais um dos votos, tanto na Câmara como no Senado” (SADER, 2013, p.19).

O que se nota é que a opção pela ascensão do paradigma do combate à pobreza e à desigualdade se deu de forma compassada, após o assecuramento de condições políticas e econômicas. Nas palavras de Lula

“Esta também era uma coisa que eu tinha obsessão: era preciso ter um dinheiro em caixa para ganhar mais flexibilidade. [...] Nós criamos o Programa Bolsa-Família em 2003, num ano em que a gente não tinha condição de fazer nada. Em 2004, eu não tive coragem de vir a São Paulo no 1º de maio.” (SADER, 2013, p. 24-25)

A adoção de tal posição de início cautelosa fez com que a expansão das políticas sociais não gerasse grande impacto financeiro nas contas públicas, na medida em foi acompanhada de elevação da receita tributária em decorrência da aceleração do crescimento da economia (BARBOSA, 2013). Ou seja, a expansão do SUAS não implicou na necessidade de realocação de recursos em detrimento de outras áreas, diminuindo o impacto da escolha e mantendo, assim, o “fluxo político” favorável. Referindo-se às forças políticas conservadoras

e à preocupação em não gerar embate direto com os grupos econômicos que lhes dão suporte, Lula afirma:

“Eles nunca ganharam tanto dinheiro na vida como ganharam no meu governo. Nem as emissoras de televisão, que estavam quase todas quebradas; os jornais, quase todos quebrados quando assumi o governo. As empresas e os bancos também nunca ganharam tanto, mas os trabalhadores também ganharam. Agora, obviamente que eu tenho clareza que o trabalhador só pode ganhar se a empresa for bem. Eu não conheço, na história da humanidade, um momento em que a empresa vai mal e que os trabalhadores conseguem conquistar alguma coisa a não ser o desemprego” (SADER, 2013, p.17)

De outro lado, já desde a campanha de 2002 a questão do combate à fome é objeto de atenção. Embora até 2004 tenha se subordinado à política econômica mais ortodoxa, a partir de então um “fluxo de problemas” relacionados à miséria e à desigualdade surge, colocando-se posteriormente a questão como central no governo. Segundo Lula

“De fato, eu relutava muito a terceira candidatura, em 1998, e a quarta candidatura, em 2002, se fosse para fazer a mesma coisa. Eu já tinha obtido três vezes 30% dos votos no primeiro turno, tinha ido três vezes ao segundo turno e todas as vezes eu fui o segundo colocado. Em todas as eleições presidenciais, de 1989, 1994 e 1998, eu fui candidato. Então, quando eu fui disputar a quarta eleição, eu falei: “Não posso fazer a mesma coisa. Nós temos que fazer alguma coisa. Temos que dar um sinal diferente para a sociedade”. (SADER, 2013, p.18)

A atuação do Presidente da República foi também fundamental na criação de um “fluxo de soluções”. Primeiramente, através do *feedback* da população destinatária das políticas sociais nas conferências nacionais, a mais abrangente política participativa no Brasil (CAVALCANTE; CAMÕES; KNOP, 2015). Em segundo lugar, com a criação de uma estrutura administrativa e uma burocracia especializada na área, que ocorreu com a criação do MDS. Quanto ao primeiro ponto, segundo Lula,

“A gente não tinha orçamento participativo, não era possível fazer orçamento participativo na União. Então, nós resolvermos criar condições para o povo participar. Promovemos conferências municipais, estaduais e nacionais. Foi a forma mais fantástica de um presidente da República ouvir o que o povo tinha a dizer. Eu fui a 95% das convenções nacionais. Ficava duas ou três horas sentado no plenário ouvindo o povo falar mal, [...] contestar, [...] dizer que não estava bom ou estava bom e saía dali com um documento que servia de parâmetro para melhorar as coisas que estávamos fazendo” (SADER, 2013, p.11-12).

Quanto à criação do MDS, o surgimento de uma burocracia especializada é essencial para a convergência do “fluxo político” e do “fluxo de problemas” com o “fluxo de soluções”.

O gráfico a seguir, expressa a evolução do total de servidores da União e do MDS no período 2003-2014:

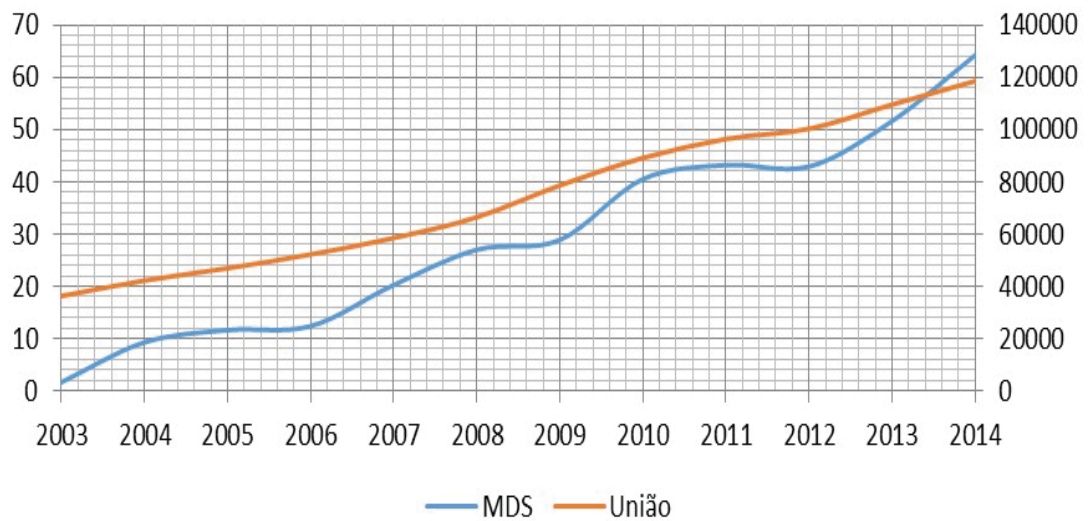
Gráfico 1. Evolução do total de pessoal da União X MDS



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Boletim de Gestão de Informação do Ministério do Planejamento.

Desde a criação do MDS até 2013, salvo o decréscimo de dois servidores entre 2004 e 2005, a área registra crescente número de servidores. Embora em 2014 tenha ocorrido decréscimo, o número de servidores permanece maior do que o de 2012. Em relação aos servidores federais em geral, também se nota o crescimento dos números totais, mas em proporção muito menor do que o dos servidores do MDS. A proporção fica mais clara ao se analisar a evolução de despesa com pessoal total da União e com o pessoal do MDS, expressa no gráfico abaixo:

Gráfico 2. *Evolução de despesa com pessoal Total da União X Total mds (por milhões de R\$)*



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Boletim de Gestão de Informação do Ministério do Planejamento.

Em ambos os casos se nota a política mais expansionista adotada pelo governo Lula a partir de 2006, acompanhada da elevação da receita tributária do governo devido a própria aceleração do crescimento da economia (BARBOSA, 2013). De outro lado, proporcionalmente também se nota maior expansão dos gastos com pessoal do MDS. Embora os gastos com pessoal na esfera federal tenham aumentado acima da inflação, diminuíram seu percentual em relação à arrecadação, em decorrência do crescimento significativo da carga tributária. Os gastos cresceram 600% entre 1995 e 2008 em valores correntes, mais do que o dobro da inflação acumulada no período. Contudo, seu valor relativo à receita corrente líquida da União caiu de 56,2% em 1995 para 30,5% em 2008 (PACHECO, 2010).

A opção política pela criação de uma burocracia profissionalizada no nível federal alocada no MDS foi de grande importância na conformação do SUAS, na forma de prestação de seus serviços e, especialmente, no aumento dos custos de reversão. No entanto, especialmente no tocante aos serviços, a difusão do SUAS dependeu da adesão pelos entes federativos municipais.

Nos serviços de assistência social o processo de construção de capacidades estatais requer maior participação dos governos locais na provisão direta do que no caso da transferência de renda, exigindo maior aporte financeiro e profissionalização da burocracia além da disseminação de equipamentos públicos, especialmente dos CRAS (BICHIR, 2016).

O próximo capítulo é dedicado a importância da burocracia federal, responsável por conectar as fases de formulação e implementação e políticas públicas (CAVALCANTE; LOTTA, 2015). A ela cabe a formulação de regulamentações e controles para o alcance de metas e padrões de eficiência num cenário de centralização decisória que diminui a autonomia da burocracia atuante no nível local (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). Ainda que em comparação do PBF, a formulação dos parâmetros de prestação dos serviços de assistência social seja menos centralizada, também é caracterizada por centralização decisória e definição de parâmetros nacionais, inclusive como forma de oposição à fragmentação histórica das políticas públicas da área (BICHIR, 2016). Discuto o lugar da burocracia federal no SUAS com base no debate da literatura sobre o modelo federativo brasileiro e sobre sua característica descentralizada ou centralizada.

CAPÍTULO 3 – A BUROCRACIA NA COORDENAÇÃO FEDERAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A partir da perspectiva de que capacidades institucionais relacionadas a formulação e aprovação de políticas públicas em contextos federativos se articulam com aquelas necessárias à implementação, o objetivo deste capítulo é discutir a importância da participação da burocracia federal na criação dos mecanismos de coordenação desenvolvidos pelo governo federal nas políticas do SUAS.

Embora não sejam os únicos responsáveis pela forma como são prestados os serviços assistenciais, que são afetados “pelas diferentes capacidades institucionais disponíveis no plano local” (BICHIR, 2011, p.17), a atuação da burocracia federal é destacada tanto na formulação e desenho quanto na implementação de sistemas de políticas públicas.

O debate relevante sobre políticas de assistência social se desenvolve no Brasil no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, ligado ao processo de redemocratização (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007). Até a década de 1990 o campo contava com estudos de caso pouco comparáveis e com baixa fundamentação teórica, problemas característicos de áreas multidisciplinares com baixa consolidação (HOCHMAN; FARIA, 2013). A partir de então, uma agenda teórica foi se definindo, e atualmente os estudos sobre política social têm sido particularmente abundantes e disseminados, e provavelmente os que mais têm recebido atenção acadêmica (SOUZA, 2007; HOCHMAN; FARIA, 2013).

No específico do SUAS, embora em momento anterior possa se apontar a existência de uma “certa miopia presente no debate” (BICHIR, 2011, p.23) sobre a política de assistência social gerada pela centralidade PBF, posteriormente uma perspectiva de análise conjunta das políticas do SUAS já se encontra presente em um considerável número de trabalhos abordando objetos diferentes de tal relação (BICHIR, 2016).

No capítulo também trato da discussão sobre o caráter centralizador ou descentralizador do arranjo federativo brasileiro e assumo a com a distinção conceitual entre a designação formal de responsabilidade de governo (*policy-making*) e a autonomia para tomar decisões sobre essas mesmas políticas (*policy decision-making*) (ARRETCHE, 2012). Com isso, destaco as contribuições das propostas de análise de políticas públicas como sistemas complexos, da perspectiva de governança multinível e, por fim, da análise de arranjos institucionais em múltiplas dimensões. Avaliando os serviços de assistência do SUAS a partir de tais perspectivas destaco os papéis desempenhados pela burocracia federal.

A burocracia federal do SUAS é apresentada a partir das relações que estabelece com a burocracia municipal e das funções que desempenha na formulação e implementação de políticas públicas no contexto federativo brasileiro. Além de ser a responsável pela formulação de regulamentações e controles para o alcance de metas e padrões de eficiência num cenário de centralização decisória que diminui a autonomia da burocracia atuante no nível local (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014), à burocracia federal cabe conectar as fases de formulação e implementação e políticas públicas (CAVALCANTE; LOTTA, 2015). Nesse sentido, é considerada a “dimensão relacional do conceito de capacidades estatais”, o que “implica considerar também os padrões de interação entre órgãos do governo e, em particular, entre diferentes burocracias” (BICHIR, 2016, p.117).

Nos serviços do SUAS a formulação dos parâmetros de prestação é menos centralizada do que no PBF, mas o processo também é caracterizado por centralização decisória e definição de parâmetros nacionais, inclusive como forma de oposição à fragmentação histórica das políticas públicas da área (BICHIR, 2016). Ainda em comparação ao PBF, os serviços de assistência social também exigem maiores capacidades estatais em sentido amplo. Além de exigirem maiores aportes financeiros e a criação de equipamentos públicos, locais, requerem a profissionalização da burocracia (BICHIR, 2016). Assim, apresento também incidentalmente algumas questões sobre o papel da burocracia municipal no SUAS, aprofundando o debate sobre a fragilidades de sua posição institucional no próximo capítulo.

Há questões específicas da burocracia federal do MDS que merecem análise, como indicação de existência de diferentes culturas técnicas, especialmente entre profissionais mais ligados aos programas de transferência de renda e os profissionais tradicionalmente ligados ao campo da assistência social (DULCI, 2010), havendo relativa autonomia entre a burocracia responsável pelo Programa Bolsa-Família e a burocracia tradicional da assistência social (HOUTZAGER, 2008; FLEURY, 2007; CASTELLO, 2008). Apresento tais questões ao final, e analiso o papel da burocracia do MDS a partir da recente discussão da literatura sobre o papel dos chamados burocratas de médio escalão.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E ENTES FEDERATIVOS

Embora exista consenso de que o modelo constitucional pretendeu privilegiar a descentralização administrativa, a discussão sobre os efeitos positivos e negativos do arranjo federativo brasileiro sobre os processos decisórios na medida de sua centralização ou descentralização remonta à entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, e “o tema divide corações e mentes na tradição da ciência política” (ARRETICHE, 2012, p.11).

Segundo Bichir (2011, p.37/38), o debate é baseado em interpretações diversas sobre o texto constitucional. A maioria das primeiras interpretações (DRAIBE, 2003; ALMEIDA, 1995) era otimista quanto ao o caráter descentralizador, não só pela nova distribuição de recurso fiscal mais benéfica para estados membros e municípios, como também porque a descentralização era vista de maneira positiva e quase como sinônimo de democratização, na medida em que se contrapunha ao centralismo do período autoritário.

De outro lado, baseados nas predições da literatura comparada, especialmente Pierson (1995) e Tsebelis (1995; 1999), de que o imobilismo seria característico da fragmentação institucional e da existência de múltiplas arenas decisórias que aumentam os custos de negociação política, trabalhos (ABRUCIO; SAMUELS, 1997; LOUREIRO, 2001; ABRUCIO, 2005; MELO, 2005) identificam um potencial efeito nocivo da descentralização.

Por fim, análises mais críticas dessa mesma literatura comparada (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000; ARRETICHE, 2002, 2004, 2009) demonstram que a descentralização “não foi nem simples nem linear” (BICHIR, 2011, p.37), e que o arranjo federativo desenhado pela Constituição de 1988 não acarretou na criação de inúmeros atores com poder de veto às ações do governo central.

Ante tal antagonismo, Arretche (2005, p.70) indica que não há resposta teórica conclusiva sobre se “Afinal, a federação brasileira é centralizada ou descentralizada?”. A resposta a esta questão sobre o modelo do federalismo brasileiro requer a análise de políticas públicas específicas. Arretche (2000, 2012). A autora também argumenta que mesmo com caráter fragmentário, o arranjo institucional de 1988 definiu um governo central forte, com autoridade para iniciar legislação e com alta probabilidade de sucesso na sua aprovação. Tal perspectiva reconhece que o sucesso ou fracasso de políticas públicas é decorrente do maior ou menor grau de participação ou indução do governo federal (ARRETICHE, 2000), o que implica em “rever a premissa de que estados federativos geram *necessariamente* obstáculos às iniciativas da União” (ARRETICHE, 2012, p. 77).

Assim, a análise do nível de centralidade do arranjo federativo brasileiro fica a depender da distinção conceitual entre a designação formal de responsabilidade de governo (*policy-making*) e a autonomia para tomar decisões sobre essas mesmas políticas (*policy decision-making*); e entre os conceitos de descentralização política (a possibilidade de que governos locais sejam eleitos diretamente), fiscal (a forma de participação das receitas e gastos dos governos subnacionais) e de competências (a responsabilidade pela execução das políticas públicas (ARRETCHE, 2012; BICHIR, 2012; LOTTA; FAVARETO, 2016).

Considerando que a execução é diferente da autonomia decisória para definir as políticas públicas, as políticas públicas sociais como da educação, saúde e assistência social, especialmente, no pós-1988, se desenvolveram em um pacto federativo caracterizado pela centralização decisória no âmbito da formulação de políticas (*policy decision making*) das competências (*policy-making*), que foram descentralizadas aos governos territoriais (ARRETCHE, 2012, p. 100). No que diz respeito à essas políticas sociais especificamente, a autoridade decisória na formulação da política é da União, enquanto que os governos locais, especialmente municipais, têm autoridade de execução das mesmas.

Mesmo gozando de autonomia política, há mecanismos institucionais que limitam a autonomia dos governos locais para tomarem decisões sobre suas atividades, o que se observa no fato de que diversas políticas sociais foram implementadas com lógicas de regulação e repasses de recursos federais, garantindo um grau de padronização mesmo em municípios com partidos e programas políticos distintos (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Além disso, para compreender como os arranjos institucionais se diferenciam em termos de relações federativas, é necessário levar em conta tal divisão de responsabilidades e de autonomia decisória quanto à normatização, financiamento e execução. A depender da forma como se relacionam em diferentes arranjos, essas três variáveis criam graus de autonomia ou integração distintos de políticas públicas, ainda que todas estejam submetidas ao mesmo arranjo descentralizador mais geral (LOTTA; FAVARETO, 2016)

De maneira geral, o que se conclui é que a implementação de políticas públicas depende da maneira como a execução local e instrumentos de regulação federal se relacionam em cada política pública em específico. Ou seja, “efeitos centrífugos não são diretamente derivados da fórmula federativa, mas mediados pelo modo como a execução local e instrumentos de regulação federal estão combinados em cada política particular” (ARRETCHE, 2012 - 2016, p. 171).

Sendo o Brasil um estado federativo com expressivas desigualdades regionais, a transferência da gestão de políticas sociais a municípios fiscal e administrativamente fracos

não gera um processo espontâneo de prestação de políticas públicas, que fica a depender do interesse e indução dos níveis mais abrangentes de governo (ARRETCHE, 2001). De outro lado, impõe a necessidade de compartilhamento destes mesmos objetivos pelos poderes locais. Ou seja, não é possível estabelecer um padrão nacional sobre a atuação dos governos locais (GOMES, 2009), que varia significativamente de acordo com a política considerada (PIRES; GOMIDE, 2016).

Mesmo sendo as políticas públicas regulamentadas pelo governo federal, é necessário compreender as dinâmicas locais, através de um balanço entre capacidades locais e constrangimentos, especialmente considerando que a implementação de políticas públicas envolve, por si só, a tomada de várias decisões (BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017).

Nesse sentido, a literatura especializada busca analisar padrões distintos de interação entre atores no processo de políticas públicas, identificando a coexistência de subsistemas de políticas dentro do sistema político. Seja a partir do modelo de *advocacy coalition framework* (SABATIER, 1999), comunidades epistêmicas (HAASS, 1992) ou de redes de políticas públicas (BORZEL, 1998) tais abordagens partem do pressuposto de que as ações governamentais em cada área ou tema de políticas públicas possuem características e normas procedimentais diversas, assim como são decorrentes da atuação de um conjunto amplo e diverso de atores (CAVALCANTE; CAMÕES; KNOP, 2015).

Em menor intensidade esse pressuposto tem se aplicado às análises sobre a burocracia, ressaltando a existência de padrões heterogêneos entre as(os) burocratas (CAVALCANTE; CAMÕES; KNOP, 2015). Verticalmente, nas relações intergovernamentais estabelecidas na área da assistência social, a regulamentação federal gerou novas e crescentes atribuições para gestores municipais da política de assistência social, aumentando ainda mais a relevância da consideração de suas capacidades institucionais locais (BICHIR, 2016), especialmente da burocracia implementadora.

Nesse aspecto, a abordagem do sistema de políticas públicas a partir do enfoque de governança multinível aponta uma crescente expansão da interdependência entre níveis de governo, em que a coordenação e a articulação de ações entre a União, os estados e os municípios são tidas como centrais (DEDA; KAUCHAKJE, 2017), e destaca a necessidade de uma maior compreensão de tal relação (BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017).

No mesmo sentido, a análise de arranjos institucionais propõe a observação de múltiplas variáveis para entender a definição dos atores envolvidos, como se efetiva a governança, os processos decisórios e os graus de autonomia. (LOTTA; FAVARETO, 2016). Também no mesmo sentido, a abordagem de sistemas complexos para políticas públicas as compreende

como sistemas dinâmicos, não lineares, que contêm grande número de interações entre as partes, envolvendo uma série de questões setoriais que são entrelaçadas, assíncronas e espacialmente sobrepostas (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015).

Considerando que a abordagem de sistemas complexos tem sido aplicada com menos frequência para análise de políticas públicas (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015), apresento primeiro os potenciais contributos mais gerais de tal perspectiva para a compreensão das políticas públicas. Em seguida, analiso as mesmas a partir da perspectiva de governança multinível para, ao final, realizar uma análise do papel da burocracia federal no arranjo institucional dos serviços de assistência social a partir de quatro dimensões.

3.2 SISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SISTEMA POLÍTICO MULTINÍVEL

Toda política pública constitui uma tentativa de intervenção na realidade social, seja de controle ou de mudança, que tem início com a percepção pública de que uma situação indesejada requer intervenção transformadora (SCHMIDT, 2016). A abordagem que uso neste item para analisar a relação entre atores institucionais e entre esferas de governo é a de sistema de políticas públicas e de sistema multinível.

Em termos gerais, um sistema é definido como uma área econômica ou social composta de agentes em que as ações destes não podem ser analisadas isoladamente. Se seus comportamentos são reciprocamente influenciados, ocorre a conformação de um sistema complexo, cujas propriedades globais não são apenas o agregado de comportamentos individuais (TESSONE, 2015).

Sistemas complexos são compostos por um grande número de agentes heterogêneos, agindo localmente, sob racionalidade limitada, sem controle central e em constante adaptação e aprendizagem (MUELLER, 2015). Embora a definição de cada sistema complexo deva ser feita em seu contexto específico, geralmente incorpora três princípios: a) a importância dada à interação, de onde decorre o pressuposto de que o sistema não é redutível às suas partes, não podendo ser descrito apenas pelos atributos destas; b) a interação entre as partes tende a gerar a sua auto-organização, sem a necessidade de controle central, e as interações locais podem gerar comportamentos que emergem de baixo para cima; e c) as interações têm efeitos no tempo, e ações em um determinado momento refletem-se sobre as possibilidades e limitações nos momentos seguintes, gerando um mecanismo de *feedback* em que o sistema aprende, se adapta e evolui (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015).

Assim, o conceito central de sistemas complexos pressupõe que eles sejam dinâmicos, não lineares, com grande número de interações entre as partes, se modificando, evoluindo e adaptando, gerando comportamentos emergentes e não determinísticos. (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015). Portanto, num primeiro olhar, parece haver uma contradição entre a ideia de sistemas complexos e políticas públicas coordenadas nacionalmente, ao menos com as perspectivas que pressupõem que as decisões de planejamento ideais podem ser feitas considerando todas as opções *ex-ante* (MUELLER, 2015). No entanto, é cada vez mais destacado que a implementação de políticas públicas abarca uma série de questões setoriais que são entrelaçadas, assíncronas e espacialmente sobrepostas (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015).

Exemplificativamente, o PBF se constitui em um sistema complexo na medida em que envolve milhões de beneficiários, distribuídos em 5,5 mil municípios, com a implementação compartilhada com governos subnacionais por meio de esquemas em que estes são recompensados com base em resultados (MUELLER, 2015), características que também se reproduzem na área assistencial. Mas resguardadas pesquisas na área de educação que já há bastante tempo se debruçaram sobre a natureza complexa dos sistemas de ensino e aprendizagem, de maneira geral o conceitos, métodos e metodologias da abordagem são utilizados com pouca frequência nas análises de políticas públicas (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015). No entanto, algumas conclusões gerais e sugestões já foram estabelecidas.

Entre elas, a de que os agentes são heterogêneos, e sua heterogeneidade pode afetar significativamente as propriedades do sistema, e ser a origem de fenômenos inesperados. Ainda, é preciso sempre considerar que o todo é maior do que a soma das partes, e comportamentos complexos não triviais surgem da interconexão e interação entre os agentes. Além disso, como os sistemas de políticas públicas são não lineares, as conexões entre os agentes, setores e escalas não devem ser negligenciadas, sugerindo a necessidade de uma visão interdisciplinar e sistêmica para que externalidades, interesses e perspectivas sejam devidamente ponderados entre si. (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015).

A partir de tais pressupostos, a principal conclusão é a de que políticas não funcionam com causas e efeitos óbvios, lineares ou diretos (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015). Os resultados de políticas públicas normalmente são surpreendentes e inesperados, e não podem ser antecipados ou prescritos. Isso não significa, no entanto, que não possa haver influência no sistema gerando resultados preestabelecidos. Pelo contrário. O que se propõe é que tais características, e as restrições que geram, não sejam ignoradas ou objeto de tentativa de supressão, mas sim reconhecidas e levadas especialmente em conta no

arranjo (MUELLER, 2015, p.295). Isso porque é afetando as propriedades do sistema que o formulador de uma política pública pode alterar sua implementação.

“A existência dessa contradição fundamental não implica que o formulador de políticas esteja impotente para perseguir objetivos e tentar influenciar o sistema. Embora possa não ser possível assegurar metas específicas, predeterminando exatamente como elas serão alcançadas, sistemas complexos podem ser influenciados de modo a levar a resultados que têm as propriedades que o formulador de políticas pode preferir. [...] Ao afetar as propriedades do sistema, como a interdependência, a diversidade, a conectividade e a capacidade de adaptação, o sistema pode ser levado a ter as propriedades desejadas. As intervenções podem, assim, ser alcançadas mesmo que resultados específicos não possam (MUELLER, 2015, p.294-295).

O reconhecimento da complexidade do sistema, portanto, implica em abandonar a expectativa de absoluto controle e eficiência, e reconhecer que seu processo evolutivo “naturalmente envolve erros, falhas, desperdício e redundâncias, e raramente alcançam soluções globalmente ideais” (MUELLER, 2015, p.295). Apesar de, como já dito, as análises de políticas públicas a partir dos princípios e métodos dos sistemas complexos ainda ser incipiente nas políticas públicas no Brasil, proponho que pode ser útil para se compreender as possibilidades de controle da agenda de políticas públicas nos municípios pela burocracia federal. Retomo tal discussão no capítulo 4.

As contribuições da análise multinível no campo das políticas públicas, no entanto, já são mais concretos. A proposta surgiu a partir da preocupação com a realocação de distribuição de autoridade em estados submetidos a mais de uma jurisdição (HOOGIE E MARKS, 2003). Nesse cenário, um, sistema político é entendido como multinível quando há promoção da expansão da interdependência entre níveis de governo através da criação de mecanismos institucionais em que o papel regulatório e redistributivo do governo central é essencial para obter a cooperação das jurisdições entre si (DEDA; KAUCHAKJE, 2017).

A proposta admite que a discordância entre parte das unidades constituintes da federação favorece a diversidade de políticas, e que possuindo maior autonomia, a discordância das unidades pode resultar em desigualdade na implementação (DEDA; KAUCHAKJE, 2017). No entanto, embora compartilhem como postulado básico que a dispersão de governança existe e que tais cenários são mais flexíveis do que a centralização, não há consenso sobre como os contextos de governança multinível devem ser organizados (HOOGIE; MARKS, 2003).

Portanto, a governança multinível não é vista como uma alternativa, mas sim como complemento das relações intergovernamentais (HOOGIE; MARKS, 2003). Considerando a

dispersão de centros de autoridade como dada, e pressupondo que questões sobre uma variedade de serviços públicos são melhor resolvidas quando consideram e envolvem a tomada de decisões em nível local, a questão passa a ser quais são as alternativas de organização.

Na tradição americana, tal discussão sobre implementação de políticas públicas pelos governos locais gerou um longo debate entre “consolidadores” e fragmentacionistas”, e uma consequente extensa literatura sobre federalismo que examina a alocação ótima de autoridade em múltiplos níveis de governo e como os governos em diferentes níveis interagem (HOOGIE; MARKS, 2003).

O debate entre essas duas tradições de autoridade difusa se espalhou para o campo das políticas públicas, com alguns analistas explorando como princípios de mercado, participação por parte de atores societários e desregulamentação cria flexibilidade e auto-organização, no que se convencionou chamar de governança por redes. De outro, a generalização da ideia de governança por redes foi questionada por analistas que propõe que vários níveis de governança devem ser entendidos como dependentes de um desenvolvimento incremental gradual, em que governo central continua a orientar a decisão, ainda que em cooperação com interesses sociais e governos subnacionais. Nessa segunda perspectiva, as instituições desempenham um papel determinante (HOOGIE; MARKS, 2003).

As conclusões gerais das análises de governo multinível em contexto federativo se alinham com proposta de que os padrões gerais importam, mas são insuficientes para compreensão de como as políticas públicas são implementadas no nível local (BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017). A atuação dos entes federativos municipais de destaca e é necessária, mesmo em políticas reguladas nacionalmente. Portanto, para entender os padrões de governança no SUAS é importante conhecer as disputas e dinâmicas políticas locais como essenciais para fomentar a interação entre atores estatais e não estatais. No entanto, a implementação também depende diretamente da capacidade do governo central em coordenar instrumentos que estimulem os governos subnacionais a seguir suas linhas mestras. (BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017).

Nesse sentido, a *intersectorialidade* pode ser entendida como a articulação de diferentes setores para, conjuntamente, construir soluções que resolvam de forma produtiva problemas sociais. A intersectorialidade, assim, se define pela medida em que diferentes programas ou temas de políticas públicas são organizados, permitindo sua integração (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Assim, a governança local das políticas do SUAS é definida pelas capacidades e pelas restrições locais, e pode ser explicado pelas escolhas e resultados decorrentes das complexas interações formais e informais entre atores estatais e não estatais, que seguem regras que vão desde os parâmetros definidos no nível nacional quanto às normas definidas a nível municipal. É condição para sua efetividade a existência de objetivos compartilhados (BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017).

O contexto político-institucional local, passível de ser avaliado a partir das normas que moldam as instituições políticas, as relações governamentais e as capacidades institucionais, importa muito na intersetorialidade das políticas sociais (CUNNILL-GRAU, 2016), na medida em que a lógica intersetorial pressupõe articulação e junção de diferentes ações com um foco e território específico onde se quer atuar, visando um determinado público ou um problema complexo a enfrentar (LOTTA; FAVARETO, 2016)

A complexidade dessas relações, no entanto, impõe que a intersetorialidade não pode ser considerada em si mesma um modelo de gestão, mas sim varia em graus de intensidade. Depende especialmente de três fatores: a) do grau de incorporação no ciclo de formulação e avaliação das políticas; b) do grau de mancomunidade na execução das ações, que se define como a união de pessoas, forças e fluxos para um fim comum; e c) do grau de alteração das formas organizacionais prévias dos setores governamentais envolvidos (CUNNILL-GRAU, 2016).

Avaliando-se tanto sua dimensão vertical - a regulamentação centralizada - quanto sua dimensão horizontal - a interação entre um número crescente de atores diversificados – a compreensão das políticas públicas do SUAS depende da análise de vários aspectos. A implementação de políticas públicas sofre a influência da distribuição dos recursos de poder local, das capacidades e restrições disponíveis para atores do Estado e da sociedade civil, e das interações e disputas entre esses atores em arenas formais e informais. Além disso, depende das principais ideias apoiadas por atores relevantes e os instrumentos que usam para transformar ideias em ações políticas (BICHIR, BRETTAS; CANATO, 2017).

A análise de arranjos institucionais multidimensional tenta dar conta de tal complexidade. Estudos sobre desenho de políticas públicas são escassos na literatura porque tal problemática foi relegada a um plano de menor importância, por ser entendida como resolvida pelas estruturas organizacionais da administração pública (LOTTA; GALVÃO; FAVARETO, 2016). No entanto, mesmo com as diversas instituições participativas criadas no país nos últimos anos, as avaliações sobre a participação apontam para sua não incorporação nas políticas públicas. Ainda, aponta-se no sentido de que quando há efetiva

participação popular, nem sempre o é em termos de democratização da participação ou de promoção do desenvolvimento (LOTTA; GALVÃO; FAVARETO, 2016).

A questão, assim, muda de figura, sendo necessário compreender quem são, portanto, os atores com papel mais relevante nas múltiplas relações necessárias para o estabelecimento de uma política pública. A resposta pode ser buscada na análise do arranjo institucional, entendido como o somatório de regras, organizações e processos que definem o desenho específico de uma determinada política pública, estabelecendo a articulação entre os seus atores e interesses (LOTTA; GALVÃO; FAVARETO, 2016)

Reforçando a complexidade das relações estabelecidas no ambiente federativo brasileiro, Lotta; Galvão e Favareto (2016) propõem que a intersectorialidade, entendida como a articulação horizontal, é uma das variáveis a ser avaliada quando da análise de políticas públicas específicas. Outra variável central a ser considerada é a maneira como os diversos entes federativos se relacionam e se responsabilizam no processo de formulação e execução das políticas públicas, onde se contempla a dimensão da intersectorialidade vertical. Há ainda mais duas.

A partir da constatação de que as políticas nacionais dão origem a indicadores muito diferenciados nos vários municípios em que são implementadas, reforçando a importância de fatores locais, também deve ser considerada a dimensão territorial. Incorporam, ainda, uma quarta variável, a participação social, que diz respeito também à horizontalidade. São estas, portanto, as dimensões que articulam os diversos atores participantes de um arranjo de políticas públicas: a intersectorialidade, as relações federativas, a participação social e a territorialidade.

Ainda que admitam se tratarem de dimensões muitas vezes sobrepostas, são estas as quatro variáveis fundamentais para se compreender um arranjo organizacional. Quanto à intersectorialidade ou articulação horizontal, trata-se de avaliar a coordenação entre diversos setores públicos na construção de soluções que venham a superar problemas existentes na realidade. A intersectorialidade, portanto, diz respeito ao ajuste entre atores ao produzir interações capazes de levar a resultados mais favoráveis aos participantes, numa tentativa de minimizar os problemas, produzindo maior consistência e limitando excessos, lacunas e contradições entre políticas públicas e dentro delas (LOTTA; GALVÃO; FAVARETO, 2016).

A segunda dimensão é a da coordenação vertical ou federativa, e diz respeito à interação entre os governos federal, estaduais e municipais. A principal questão refere-se ao tipo de relação e às responsabilidades que esses entes federativos assumem no processo de

formulação e execução das políticas públicas, com destaque para a compreensão da coordenação entre atores. Aqui é necessário levar em conta que a Constituição Federal de 1988 descentralizou a execução de uma série de políticas públicas para estados e municípios, ao mesmo tempo em que definiu regras ampliando a autoridade legislativa à União. Tal configurou uma situação de autonomia relativa em relação às políticas públicas por meio da criação de mecanismos institucionais que limitam os governos locais na tomada de decisões sobre suas atividades. Mesmo gozando de autonomia política, a União exerce poderosa influência sobre a agenda e as políticas dos governos subnacionais (LOTTA; GALVÃO; FAVARETO, 2016).

A terceira dimensão ou variável é da participação de atores sociais, que leva em conta a inserção dos diversos atores sociais no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. O estímulo à participação por meio de mecanismos definidos pela Constituição Federal de 1988 transformou-se em um elemento central para a democratização das políticas e para aumento de sua efetividade. Além disso, as próprias configurações dos arranjos levam a que amplas negociações e debates entre a pluralidade de atores envolvidos contribuem também para a coerência interna das políticas (LOTTA; GALVÃO; FAVARETO, 2016). Mas em tal dimensão deve ser levado em conta que, como já apontado, previsão de participação no arranjo não pode ser confundida com efetiva participação. De qualquer forma, o desenho ou arranjo das políticas públicas em mecanismos de sistemas se fundamenta em ampla participação popular.

Por fim, a dimensão territorial considera em que medida as políticas incorporam lógicas territoriais na sua concepção e implementação. Além da relação mais abrangente entre política pública e território, é enfatizada a necessidade de mobilizar quatro outros elementos, quais sejam: a) a intermunicipalidade, especialmente para o planejamento dos investimentos para pequenos municípios/regiões menores que os estados; b) uma perspectiva intersetorial, com a coordenação de interesses e capacidades condizentes com as especificidades das estruturas sociais locais; c) permeabilidade, o que significa considerar os interesses; e a participação das forças sociais locais nos mecanismos de planejamento; e d) gestão (LOTTA; GALVÃO; FAVARETO, 2016).

Da análise de Lotta; Galvão e Favareto (2016) é possível se inferir um modelo de avaliação geral do um arranjo institucional de uma política pública específica, a partir da formulação de respostas a perguntas vinculadas a cada uma das quatro dimensões acima especificadas. Embora não pretendendo estabelecer análise ou classificação definitiva, realizo o mesmo exercício baseado na análise dos autores. Desta forma, a análise quadridimensional

dos serviços assistenciais do SUAS, objeto do presente trabalho, podem ser resumidas no seguinte quadro sinóptico:

Quadro 1. Análise das Dimensões do Arranjo Institucional dos serviços dos CRAS

Integração Horizontal (intersectorialidade)	Integração vertical (subsidiariedade federativa)	Dimensão da participação	Dimensão Territorial
<i>Há intersectorialidade na formulação da política?</i>	<i>Quem é responsável pela regulamentação?</i>	<i>Há participação de atores na formulação da política?</i>	<i>Como a política lida com a dimensão de territorial?</i>
- Sim, mas restrita. É uma política pública que surgiu da ampliação das funções assistenciais a partir da criação do MDS e do PBF, mas colocada sob a gestão de diferentes Secretarias	- MDS, com forte participação da burocracia. Mas a construção é mais pactuada e descentralizado que no caso do PBF.	- Sim. Na área assistencial os serviços foram padronizados a partir de uma discussão com os setores do governo e da sociedade	- Tanto o número de CRAS como os locais de instalação levam em conta a distribuição territorial de famílias vulneráveis
<i>Há intersectorialidade na implementação da política?</i>	<i>Quem financia a política? E qual instrumento de financiamento?</i>	<i>Que atores participam da implementação da política?</i>	<i>Há espaços de participação territoriais (fóruns, conselhos, comitês, colegiados) previstos?</i>
- Sim, na medida em que depende da articulação com o cadastro do PBF e entre as Secretarias do MDS.	- Responsabilidade pelo financiamento é compartilhada pelos três entes federativos, ainda que com menor participação dos estados-membros	- Os entes governamentais monopolizam a prestação dos serviços de baixa e média complexidade. Outros entes implementam os serviços de alta complexidade.	- Considerando que se trata de um Programa do SUAS, a participação territorial se dá via instâncias de participação dessa política - Conferências e Conselhos
<i>Há intersectorialidade no monitoramento e avaliação da política?</i>	<i>Quem implementa a política?</i>	<i>Que atores participam da avaliação da política?</i>	<i>Há formas de articulação/diálogo/integração com outras instâncias participativas já existentes nos territórios?</i>
- Sim, pois se relaciona tanto com o cadastro do PBF como possui mecanismos específicos de avaliação, como o Censo SUAS.	- Os municípios, a partir da regulamentação federal e com auxílio dos estados-membros na capacitação de pessoal	- O monitoramento e avaliação são realizados pela burocracia municipal, que disponibiliza informações, e pela burocracia do MDS, que executa a avaliação. Há também fiscalização pelos Conselhos nos três níveis de governo.	- A articulação se dá com as instituições participativas já existentes nos territórios relacionadas ao SUAS.

Fonte: Elaboração própria a partir da proposta de Lotta; Galvão e Favareto (2016).

Consideradas tais múltiplas dimensões, o que quero destacar é o papel ocupado pelas burocracias federal no SUAS e, especialmente, como a integração das dimensões depende de sua atuação. Em resumo,

“Tanto no caso da transferência de renda, com arranjo marcadamente mais centralizado, quanto no caso da política de assistência social, que historicamente se estruturou de modo bastante descentralizado, é cada vez mais significativo o papel decisório e de regulamentação do governo federal. É principalmente a burocracia que o faz (BICHIR, 2016, p.118)

Quanto à dimensão da intersetorialidade, a burocracia federal desempenha um papel de coordenação das ideias e propostas advindas dos setores públicos envolvidos na construção de soluções. Quanto à coordenação vertical, a atuação da burocracia federal se revela nos critérios técnicos de distribuição de funções e responsabilidades dos entes federativos na formulação e execução das políticas públicas. Quanto à dimensão da participação, seu papel mais destacado é na formulação e avaliação, mas acompanha todo o processo de implementação, especialmente organizando informações prestadas pela burocracia municipal. Quanto à dimensão territorial, percebe-se em todas as normatizações do SUAS, inclusive naquelas que estabelecem os critérios de repasses de recursos, a prevalência de critérios técnicos sobre critérios políticos.

O fenômeno, no entanto, não se restringe ao SUAS. Nos outros sistemas de políticas públicas sua importância também se destaca, na medida em que é um dos principais responsáveis por conectar as fases de formulação e implementação (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015; CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018), constituindo-se no intermediador das relações entre a alta cúpula dos órgãos do Poder Executivo e os agentes públicos prestadores das políticas públicas (CAVALCANTE; LOTTA, 2015). Desempenha um papel muitas vezes invisível, mas cuja análise é fundamental para compreender como a administração pública funciona. (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018).

Os primeiros estudos sobre políticas públicas se concentravam nos processos de tomada de decisão e, assumiam a implementação como um processo hierárquico, que vinha de cima para baixo. Como sabido, tal perspectiva ficou conhecido como abordagem *top-down*. Estudos posteriores passaram a criticar a ideia de uma separação entre administradores e políticos e, ao olhar para as políticas públicas de baixo para cima, apontaram a existência de uma inadequação entre a implementação efetiva das políticas e a pretensão inicial dos formuladores, no que ficou conhecido como abordagem *bottom-up*.

Em consequência, essa valorização da análise da efetividade das políticas a partir da abordagem *bottom-up* lançou olhares para os atores responsáveis pela implementação. Nesse sentido o conceito de *street-level bureaucrats* (LIPSKY, 1969, 2010) além de ser a defesa mais relevante da necessidade de compreensão da implementação de políticas públicas (MARQUES, 2013), foi construído especificamente para destacar a importância dos burocratas localizados no último ponto da cadeia de implementação de políticas públicas (LIPSKY, 1969), como discutido no capítulo 1.

O que quero destacar no momento é que a valorização pela abordagem *bottom-up* dos responsáveis pela implementação dos serviços públicos acabou não se preocupando com um conjunto de atores intermediários, que acabaram “em um ‘limbo’ conceitual entre as abordagens” (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015, p.26). Há, no entanto, ao menos duas importantes funções que cabem aos burocratas localizados nos estratos intermediários. Uma primeira, técnico-gerencial, lhes atribui a responsabilidade por traduzir as determinações estratégicas em ações cotidianas, construindo padrões de procedimentos e gerenciando os serviços e os burocratas implementadores. Outra, técnico-política, constitui-se na construção de negociações e barganhas com o alto escalão. (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). São, portanto, os responsáveis pela “interação entre o mundo tecnocrático e o mundo da política” através de uma “uma relação de complementariedade, e não de competição ou dicotomia” (OLIVEIRA; LOTTA, 2015, p.125).

Assim, estudos recentes dos sistemas de políticas públicas no Brasil tem se preocupado em caracterizar como os agentes públicos situados em posições hierárquicas intermediárias dos órgãos da administração pública atuam, além de analisar seu papel no desenho de políticas públicas, a partir do conceito de *burocracia de médio escalão*. Tais estudos assumem que a capacidade de influenciar as decisões políticas é uma característica fundamental dessas/desses burocratas (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018).

De maneira ampla, tratam-se de atores que desempenham função de gestão e direção intermediária, como gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores, em burocracias públicas e privadas. As características da categoria, assim, são ambíguas, sendo difícil conceituá-la com exatidão. Há uma variedade e heterogeneidade de atores que ocupam essa posição intermediária, decorrente tanto dos contextos setoriais quanto de especificidades dos cargos em si. O critério que geralmente se utiliza é o de defini-los por exclusão, eliminando os cargos e funções associados aos estratos superiores e inferiores. Em estudos voltados para burocracias públicas o conceito mais usual tem focado nas categorias intermediárias das estruturas de cargos de gerência. (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015).

No Brasil, tem sido considerados como integrantes da categoria as(os) ocupantes de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração, denominados de direção e assessoramento superior, os DAS, de nível 1 a 5, ou equivalentes, no governo federal. Constituem o corpo de servidores que se encontra entre a cúpula do Poder Executivo, secretários e ministros, e a grande maioria de aproximadamente 96% dos servidores do Executivo Federal que não ocupam cargos DAS (CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

Sua expansão destacada sugere que a burocracia de médio escalão tem sido alvo de transformações importantes e ganha relevância para a atividade governamental no período recente (Lotta, Pires e Oliveira, 2015). Mas embora de 1997 a 2012 tenha ocorrido uma expansão de 107% no número de cargos DAS nível 4 e de 91% para o nível 5, trata-se de segmento da burocracia pública pouco explorado no Brasil (CAVALCANTE; LOTTA, 2015). Contudo, a partir de uma revisão da literatura sobre burocracia de médio escalão, Lotta, Pires e Oliveira (2014) identificaram três principais perspectivas do papel da categoria nas políticas públicas: estrutural, de ação individual e relacional.

Pela *perspectiva estrutural*, são analisados a partir do lugar que ocupam nas estruturas organizacionais e dos papéis institucionais que lhes são atribuídos nos ordenamentos formais. Essa perspectiva se aproxima da visão weberiana onde, em tese, seu comportamento é independente de características, inclinações ou paixões individuais, sendo moldado pelas normas e estruturas. Pela *perspectiva da ação individual*, o foco de análise são as decisões e ações individuais, a partir de cálculos racionais sobre as recompensas e expectativas de sanções, estando assim relacionada à abordagem da escolha pública. Por fim, a *perspectiva relacional* enfatiza as relações que esses atores estabelecem com os demais atores do seu entorno (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

A perspectiva relacional surgiu mais tarde do que as outras, e se encontra presente em modelos que buscam compreender as políticas públicas numa ótica mais abrangente, a partir da consideração de que a implementação de políticas depende de múltiplas redes de atores internos e externos ao Estado, cuja atuação é capaz de alterar o desenho e os resultados das políticas. Tais abordagens buscam compreender o funcionamento das organizações estatais, considerando não só a estrutura formal (perspectiva estrutural) e a atuação individual dos agentes (perspectiva da ação individual), mas sim como essas são condicionadas e alteradas pelas múltiplas interações dentro dos sistemas de políticas públicas. Na perspectiva relacional, a burocracia de médio escalão é considerada a interface de distintos atores envolvidos nos sistemas de políticas públicas (LOTTA; CAVALCANTE, 2015).

As recentes pesquisas com as(os) burocratas de médio escalão também têm servido como contraponto as conclusões frequentemente encontradas na literatura brasileira e que permeiam o senso comum em relação aos cargos preenchidos por nomeação. O que tem se demonstrado é que a grande maioria das(os) burocratas de médio escalão é composta por servidores efetivos, profissionalizados e bem qualificados, com muitas responsabilidades na formulação e implementação de políticas públicas; e que experiência profissional e competências são os principais determinantes para a nomeação a esses cargos (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018).

Pesquisas comparadas sobre o grau de institucionalização da burocracia em diferentes países em desenvolvimento têm mostrado um resultado surpreendente quando comparado à visão corrente sobre o tema no Brasil, na medida em que vem sendo considerado um dos países latino-americanos onde o serviço civil é dotado do maior grau de profissionalização (PACHECO, 2010).

Além do fato de que provavelmente o país tenha sido o primeiro a iniciar a constituição de corpos permanentes de estado, um fator importante foi a institucionalização da forma de ingresso no por meio de concurso¹¹. Contudo, embora o processo de adoção de regras do modelo burocrático típico, com a adoção do concurso público, estabilidade e organização de carreiras como princípios gerais tenha se iniciado na década de 1930, o

¹¹ A importância e influência de tal forma de contratação dos quadros burocráticos é bem exemplificada por Priore e Venâncio (2010, p. 200–201): “ao longo da segunda metade do século XIX, os militares aristocratas foram se tornando cada vez mais raros, gerando uma situação delicada, que poderia ter consequências explosivas no relacionamento entre Exército e monarquia. Os motivos disso estavam relacionados a mudanças ocorridas nas forças armadas. A mais importante delas dizia respeito à extinção do sistema tradicional de recrutamento. De acordo com as formas de seleção do Exército, herdadas do período colonial, os jovens bem relacionados ou oriundos de classes elevadas podiam ocupar altos postos sem preparação prévia ou tempo de serviço. Os pobres, ao contrário, permaneciam na condição de praças até dar baixa ou morrer. A reforma implementada em 1850 rompeu com essa tradição, estabelecendo critérios de promoção baseados na antiguidade e no desempenho nas zonas de combate. Em certo sentido, essa mudança significou um dos primeiros passos rumo à profissionalização do Exército brasileiro. A partir da nova lei, todos os que quisessem ocupar altas patentes deveriam começar em postos inferiores, sendo aos poucos promovidos. Tal exigência afastava os olhos das elites agrárias da carreira militar. [...]. A profissionalização do Exército também estimulou a ascensão de jovens de origem humilde. Outras reformas acentuaram essa tendência. Uma delas foi a criação de um curso preparatório para a Escola Central, que em 1858 sucedeu a Academia real Militar, de 1810. E Escola Central era exigente no seu sistema de seleção, solicitando que seus candidatos fossem versados em matemática, história, geografia, gramática portuguesa, francês e latim. Com a criação do curso preparatório público, jovens de poucos recursos podiam ingressar nos cursos de engenharia da Escola Central. Criaram-se ainda outras vantagens. Os alunos recebiam uma pequena contribuição financeira e os que se destacavam intelectualmente ganhavam o suficiente para se sustentar independentemente da família. A Academia também criou uma nova forma de promoção, além daquelas por tempo de serviço ou por atuação em zonas de combate, que decorria do grau de instrução dos cadetes. Tal situação deu origem a uma elite que tinha por base o mérito”. (PRIORE; VENÂNCIO, 2010, p. 200–201)

modelo é visto até hoje inacabado, tendo sempre convivido com outras formas de ingresso e permanência nos quadros de pessoal (PACHECO, 2010).

As práticas de ingresso no serviço público brasileiro são vistas ainda tradicionalmente como marcadas pelo clientelismo, já que apesar da adoção do concurso como princípio, sempre foi admitida a entrada de não servidores nos postos de direção, por meio de cargos em comissão, predominando também na literatura a visão de que a nomeação para tais cargos sempre se pautou pelo jogo político-partidário. Em suma:

“Segundo vários autores, as explicações para os desvios frequentes do modelo burocrático no Brasil foram principalmente ligadas ao uso clientelístico do emprego público; em segundo lugar, alguns poucos autores remetem os ataques ao modelo burocrático às pressões corporativas exercidas pelo funcionalismo e as consequentes distorções nos sistemas de remuneração ou de benefícios. [...]. São poucos os autores que apontam outros aspectos deletérios do sistema de serviço civil no Brasil.” (PACHECO, 2010, p. 278- 279).

O problema seria, na verdade, constitutivo do estado brasileiro. Como tanto a Constituição de 1946 como a de 1988 no momento de sua entrada em vigor transformaram todas(os) trabalhadores que estavam no setor público em servidores, “politização e corporativismo alternaram-se – ou aliaram-se – como lógica de constituição dos efetivos do Estado brasileiro” (PACHECO, 2010, p. 290). Tal processo se fundamentou geralmente na visão de que o principal problema a enfrentar na composição do corpo burocrático é intenção de todos os governantes em fazer uso político da máquina pública e, conseqüentemente, da burocracia. Assim, o vínculo estatutário serviria para evitar as inevitáveis perseguições políticas a que os trabalhadores do setor público estão sujeitos. “Nesse processo, o vínculo de trabalho foi-se constituindo como um conjunto de restrições à discricionariedade do governo” (PACHECO, 2010, p. 291).

O resultado negativo seria que o foco do sentido de profissionalização no Brasil foi o de cercear a discricionariedade dos governantes na admissão e gestão dos funcionários, criando garantias aos últimos contra as prováveis decisões dos primeiros, não havendo, contudo, proteção equivalente quanto aos riscos de captura do governo pelos interesses corporativos dos funcionários. A profissionalização é assim definida em função do risco de perseguição da burocracia pelos governantes, sem preocupação equivalente quanto ao risco de prevaecimento do corporativismo ou ainda à natureza visada da relação entre burocracia e cidadãos (PACHECO, 2010).

Assim, a literatura tradicionalmente se refere a “politização” da burocracia em sentido valorativamente negativo, vinculada a lógica eleitoral autointeressada e imediata,

como a distribuição de prebendas e favores com recursos públicos, aliciamento de lealdade, financiamentos ilícitos de campanhas e enriquecimento pessoal (Pacheco, 2010). O termo, no entanto, comporta outra perspectiva, que considera que a politização da burocracia é, em certo aspecto, saudável e “sua negação é arma de visões tecnocráticas e/ou autoritárias, [...] especialmente no presidencialismo de coalizão” (PACHECO, 2010 p. 289).

A discussão em torno da evolução do emprego público no Brasil sempre foi bastante centrada na magnitude do número de servidores, mas há outros aspectos qualitativos tão ou mais relevantes a serem considerados no debate, principalmente no tocante à qualificação e a sua alocação. De qualquer maneira, a dimensão da burocracia no Brasil não é excessiva se comparada a padrões internacionais. Registra-se um crescimento na esfera federal e estadual maior a partir de 2002. Na esfera municipal, o crescimento após 2002 também foi significativo, mais bastante superior no período 1993-2001, em decorrência da descentralização de políticas públicas, mas também da criação de municípios estimulado pelo o aumento da transferência de receitas (MARCONI, 2010).

Quanto ao grande uso político dos cargos de livre nomeação, as visões correntes do senso comum e da literatura tradicional não se confirmam no caso específico dos burocratas de médio escalão. O número de servidores civis ativos do poder executivo federal decresceu entre 1989 (712 mil) e 2002 (530 mil), enquanto aumentaram os efetivos nos municípios, acompanhando a descentralização da prestação de serviços públicos, as privatizações e a corrida à aposentadoria diante das possíveis mudanças no sistema. Houve reversão da tendência a partir de 2003, e no final de 2008 o número de funcionários civis ativos da União era de 583 mil (PACHECO, 2010).

No tocante à escolaridade, em 1995, dois terços dos cargos na administração pública federal eram de nível médio. Em 2001, pela primeira vez, os servidores de nível superior passaram a constituir mais da metade da força de trabalho do governo federal (PACHECO, 2010, p. 293). Tal decorreu do fato de que durante o governo FHC houve terceirização de cargos de nível médio, e foram realizados concursos anuais em que de 65% a 95% das vagas foram destinadas a servidores de nível superior, com ingresso de cerca de 50 mil novos servidores dessa categoria.

No primeiro mandato o padrão se inverte. Cerca de metade dos novos ingressos foram de servidores de nível médio, em consequência da tentativa de reversão do processo de terceirizações. Um retorno ao padrão anterior é observado a partir de 2006, quando os concursos voltam a privilegiar os cargos de nível superior. O processo é reforçado pelo governo Lula ter insistido na manutenção de um regime unificado de contratação, que

acarretou, por exemplo, na adoção do regime estatutário para as agências reguladoras. (PACHECO, 2010).

No tocante especificamente aos burocratas de médio escalão, o típico integrante da categoria é homem, com alta qualificação educacional e experiência gerencial na administração pública (LOTTA; CAVALCANTE, 2015). Há participação feminina equilibrada na área social (CAVALCANTE; CAMÕES; KNOP, 2015). Entretanto, há “elementos que sugerem uma complexidade no perfil desses atores” (LOTTA; CAVALCANTE, 2015, p. 296). Assim, consideradas várias características, a categoria é bastante diversificada, com alto grau de heterogeneidade (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018).

Quanto à questão da politização, a maioria dos burocratas de médio escalão é de servidores com contratos permanentes, exercendo mais cargos executivos do que consultivos (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018). Cerca de 80% possui vínculo empregatício com a administração pública e compõe carreiras do Governo Federal, desfazendo o “mito de Brasília” ou a ideia corrente de que tais cargos seriam ocupados em sua maioria por atores externos ao Estado (LOTTA; CAVALCANTE, 2015, p. 295). Pelo contrário. A maior parcela de experiência profissional da burocracia de médio escalão advém da administração pública federal (CAVALCANTE; CAMÕES; KNOP, 2015).

Reforça tal conclusão o fato de que, no período 2010-2011, 2% dos ocupantes de cargos DAS 1 a 5 era filiada ao Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB ou Democratas – DEM, de oposição ao governo federal. No mesmo período, cerca de 4% dos funcionários ocupantes de DAS eram filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT) e pouco menos de 2% eram filiados ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), ambos de situação. Há, portanto, evidências de uma tendência de valorização do conhecimento técnico em detrimento dos vínculos político-partidários (CAVALCANTE; CAMÕES; KNOP, 2015).

A complexidade da questão da politização e seus possíveis aspectos positivos e negativos revela, no entanto, que vínculos mais estáveis com o serviço público se associam a burocratas de médio escalão menos relacionados, divergindo da ideia corrente de que carreiras permanentes estariam relacionadas à maior capacidade de articulação (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018)

Em relação à qualificação, profissionais com maior nível educacional encontram-se no setor de infraestrutura (CAVALCANTE; CAMÕES; KNOP, 2015). Considerados todos os setores, 94% dos os burocratas de médio escalão têm nível superior, e 63% é pós-graduado.

Analisando as funções específicas que desempenham, o que se revela é que os ocupantes de cargo comissionado mais escolarizados tendem a ser mais influentes sobre o alto escalão (LOTTA; CAVALCANTE, 2015).

De maneira geral, as(os) burocratas de médio escalão tendem a ser mais conectados e atuar em mais atividades quando ocupam cargos mais elevados e possuem maior nível de escolaridade, o que lhes dá maior capacidade de influenciar os processos de decisão. Mas diferenças se notam em diversos setores de políticas.

Burocratas de médio escalão que trabalham com políticas sociais tendem a articular mais e ter um conjunto mais amplo de atividades em decorrência de geralmente tratarem mais diretamente com os beneficiários. Além disso, trabalham diretamente com a formulação das políticas da área (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018). Há forte atuação dos servidores da área social junto a cidadãos, estados e municípios, especialmente quando comparada ao setor econômico. Também os servidores da área social possuem mais experiência nos governos subnacionais e nas entidades sem fins lucrativos, enquanto os dos setores econômico e de infraestrutura passaram mais tempo da carreira na iniciativa privada (CAVALCANTE; CAMÕES; KNOP, 2015).

Contudo, mesmo considerando-se somente a burocracia de médio escalão do MDS, também há heterogeneidade. Há diferentes culturas técnicas, especialmente entre profissionais mais ligados aos programas de transferência de renda e os profissionais tradicionalmente ligados ao campo da assistência social (DULCI, 2010). Além disso, há relativa autonomia entre a burocracia responsável pelo PBF e a burocracia tradicional da assistência social (HOUTZAGER, 2008; FLEURY, 2007; CASTELLO, 2008).

Nesse sentido, apesar da intersetorialidade entre as políticas desenvolvidas no Âmbito do SUAS ser uma de suas metas, existe uma relação tensa entre a área da assistência social e área da transferência de renda. Tal situação decorre do fato de que na criação do MDS foram agregadas distintas áreas de políticas públicas operadas por diferentes comunidades de políticas, com diferentes culturas organizacionais e, por vezes, com distintas visões políticas sobre política social, pobreza e vulnerabilidade. Isso tem afetado a construção conjunta de agendas de intervenção e intersetorialidade e também as possibilidades de efetivação de tais agendas no âmbito municipal (BICHIR, 2016).

A já citada maior autonomia da SENARC também se explica pela decisão política do Presidente Lula de construir um programa social com alta prioridade, visibilidade e resolutividade. Assim o PBF, desde sua origem, se valeu de profissionais altamente qualificados e com experiência em gestão não necessariamente de políticas sociais, o que deu

um perfil mais técnico à equipe. Com respaldo dos órgãos de controle, houve estímulo a inovações, o que gerou uma burocracia com bastante autonomia para experimentações fortemente insulada e blindada politicamente, especialmente no início do programa (OLIVEIRA; LOTTA, 2015).

Também desde o início do programa se nota a preocupação do pessoal da SENARC em institucionalizá-lo, ou seja, em criar regras, normas e rotinas na intenção de perenizar as políticas públicas, utilizando a normatização como estratégia de blindagem política (LOTTA, CAVALCANTE, 2015). Atualmente, a característica mais marcante dos burocratas de médio escalão da SENARC é sua elevada profissionalização, com experiência acumulada em diferentes órgãos governamentais, formação em gestão de políticas públicas e conhecimento significativo da máquina pública federal (OLIVEIRA; LOTTA, 2015).

Seu alto grau de profissionalização, portanto, não se relaciona somente com o conteúdo específico da política, mas também diz respeito a conhecimentos e habilidades em gestão e administração pública em termos mais amplos, como conhecimentos adquiridos e acumulados sobre direito administrativo e as principais regras legais que envolvem a gestão pública (OLIVEIRA; LOTTA, 2015).

A entrada de servidores concursados no cargo de Analista Técnico de Políticas Sociais em substituição a terceirizados também gerou efeitos do ponto de vista da profissionalização, passando os gestores a atuar com foco mais gerencial de pessoas e de processos, além de um trabalho mais claro de intersetorialidade. São funções mais típicas de burocratas de médio escalão, o que revela que o processo de amadurecimento de um programa também acarreta alterações em suas formas organizacionais e das funções de suas diferentes burocracias (OLIVEIRA; LOTTA, 2015).

Em organizações ou políticas mais maduras há conseqüentemente maior institucionalização e regras, pelo que a autonomia burocrática tende a ser mais limitada, ou ao menos mais restrita e vinculada à função do cargo em específico (LOTTA; CAVALCANTE, 2015). Portanto, a atuação do burocrata de médio escalão no processo de construção institucional de uma política pública a mantém e a preserva de interferências externas. Mas o processo de criação de normas e procedimentos também limita a própria autonomia a médio e longo prazo daquele que se insula (LOTTA; CAVALCANTE, 2015).

No entanto, os burocratas do setor social não possuem grandes preocupações com recursos orçamentários se comparados aos demais setores, tanto em decorrência das vinculações orçamentárias dos órgãos da área social quanto pela ênfase dada a essa área nos últimos governos (CAVALCANTE; CAMÕES; KNOP, 2015). Exemplificativamente, os

gestores do PBF lotados na SENARC se consideram blindados politicamente, tanto em relação ao Congresso em relação a outros ministérios, em função do temor de que mudanças mais significativas na área possam gerar mais prejuízos do que ganhos políticos (OLIVEIRA; LOTTA, 2015).

O mesmo ocorre nas relações verticais que estabelecem com os municípios e governos estaduais dentro da lógica federativa do PBF, na medida em que essas relações são normatizadas (OLIVEIRA; LOTTA, 2015). Embora no setor assistencial o processo de construção de normas e padrões de atuação tenha contado com maior pactuação, é cada vez sua centralização decisória, e assim maior e mais destacado o papel desempenhado pela burocracia federal na normatização dos serviços prestados pelo SUAS (BICHIR, 2016).

A partir das relações que estabelece com a burocracia municipal e das funções que desempenha na formulação e implementação de políticas públicas, a burocracia federal tem sido a responsável pela formulação de regulamentações e controles para o alcance de metas e padrões de eficiência que diminui a autonomia da burocracia atuante no nível local (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). Mas o processo também impõe a consolidação de capacidades institucionais locais (BICHIR, 2016), especialmente a profissionalização da burocracia municipal.

A burocracia federal é responsável por conectar as fases de formulação e implementação e políticas públicas (CAVALCANTE; LOTTA, 2015), mas os serviços de fato são prestados pelos burocratas municipais. No próximo capítulo, apresento uma dicotomia estabelecida na literatura brasileira recente sobre a relação entre profissionalização da burocracia e a boa prestação de políticas públicas. Além disso, também proponho que apesar de a profissionalização da burocracia municipal ser uma diretriz oficial do sistema, na medida em que ela diminui a discricionariedade dos demais atores políticos locais, em não havendo mecanismo de indução de tal objetivo a tendência é a composição de burocracia através de vínculos precários nos municípios. O argumento é mais bem exposto a seguir.

CAPÍTULO 4 – DESIGUALDADES REGIONAIS E NA DISTRIBUIÇÃO DA BUROCRACIA MUNICIPAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Há duas formas, não excludentes, de analisar políticas públicas a partir dos agentes que conformam a sua execução. A partir da dimensão de quem executa – a burocracia -, e da dimensão quem recebe os serviços - a demanda potencial pelo serviço - (D'ALBUQUERQUE, 2017). No caso da prestação de serviços assistenciais, a importância da compreensão de aspectos da burocracia é ainda maior.

Isso porque temos aqui um cenário distinto no que se refere à oferta de serviços na saúde, por exemplo, a qual depende de uma série de equipamentos e materiais, para além dos profissionais com diferentes níveis e modalidades de qualificação. Na assistência social, a execução dos serviços depende fundamentalmente de recursos humanos, ou seja, de quem os executa. Dada a existência dos equipamentos públicos necessários para prestação dos serviços de proteção social básica e especializada, os CRAS e CREAS, a configuração da burocracia que os executa e do público alvo que os recebe é essencial para o seu entendimento (D'ALBUQUERQUE, 2017, p.31).

Uma série de instrumentos vêm sendo desenvolvidos nos sistemas de políticas sociais visando diminuir a desigualdade nos resultados através da garantia de parâmetros nacionais mínimos de implementação de políticas e programas (BICHIR, 2016b). No que diz respeito à política nacional de assistência social destaca-se o NOB RH SUAS - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - cujo papel é o de normatizar a conformação uniforme dos padrões de profissionalização da burocracia municipal, tendo como premissa a composição de burocracias com servidores efetivos e concursados.

A NOB RH SUAS pretendeu impor a uniformização da burocracia municipal prestadora de políticas públicas do SUAS a partir de parâmetros que privilegiam vínculos mais estáveis com a administração. No entanto, e aqui o ponto nodal, não previu nenhuma sanção ou consequência pela não adoção. Daí decorre a possibilidade de heterogeneidade de vínculos empregatícios na composição da burocracia do SUAS. Exponho o argumento a partir da discussão sobre o papel indutor desempenhado pelo Cadastro Único de Programas Sociais – CADÚNICO e do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) na adesão pelos municípios ao SUAS, a partir do cálculo racional dos atores políticos locais.

Os parâmetros gerais do SUAS incentivam a adesão municipal através principalmente do repasse de recursos, mas também pelo suporte institucional dado pelo MDS na implementação. De outro lado, impõe parâmetros mínimos de institucionalização, como a

criação de Secretaria Municipal de Assistência Social desvinculadas de outras áreas e de um Conselho Municipal de Assistência Social.

No tocante especificamente à profissionalização a burocracia, no entanto, incentivos e constrangimentos paralelos não ocorrem. Há, relativamente, maior espaço para que o governo local decida entre uma burocracia com vínculos estáveis ou precários. Por conta disso, é esperado que houvesse preferência pelo segundo tipo de vínculo ao se assumir como principal motivação do comportamento dos atores políticos a busca de ganhos eleitorais. Neste sentido, a preferência por um pessoal do estado com vínculo precário visaria aumentar a chance de obter novos aliados e manter e “pagar” fidelidades políticas contraídas.

Por sua vez, a burocracia nos moldes weberianos e sua consequente profissionalização têm consequências políticas especialmente no que se refere ao seu grau de discricionariedade e independência em relação aos atores políticos locais. Assim, considerando no arranjo federativo tanto as normas constitucionais de repartição de competências quanto aquelas que regulamentam as formas de contratação da burocracia e as que restringem os gastos dos entes federativos, entendo que são observados incentivos nem sempre congruentes no âmbito da adesão do governo local aos parâmetros gerais do SUAS. Levando em conta o repasse de recursos e o aumento da capacidade de gestão, a adesão traz mais benefícios do que o contrário. Mas ao incluir-se na equação, por um lado, o modelo constitucional de contratação de quadros efetivos por concurso público, a LRF e vantagens de práticas clientelísticas; e por outro, a ausência de sanções pelo não atendimento aos padrões determinados na NOB RH SUAS, a adesão ao parâmetro específico de profissionalização da burocracia é menos atraente. E em havendo opção pela composição da burocracia com vínculos precários, esta tende a ser a escolha na medida em que representa menor restrição à discricionariedade do governo local.

4.1 DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DA PROFISSIONALIZAÇÃO DA BUROCRACIA

A quantidade de servidores públicos no Brasil não é excessiva, mas sua distribuição regional é desigual e sua participação na força de trabalho é maior nas regiões mais pobres (MARCONI, 2010, p. 229). A evolução do emprego público no Brasil é desigual não apenas por nível de governo e regiões, mas também por tipo de vínculo (ABRUCIO, 2007).

Apesar de a CF/88 ter previsto a contratação de servidores estatutários por concurso público como regra geral de composição da burocracia, coexistem cargos de livre nomeação e exoneração. Como o processo de descentralização de competências políticas e administrativas acarretou na exagerada multiplicação de municípios e na manutenção do patrimonialismo local em boa parte do país, tal dualidade gerou uma burocracia com enorme heterogeneidade, com presença do modelo burocrático tradicional, mas também com grande presença de formas patrimoniais de contratação. Há, ainda, “uma mistura estranha, mas comum, de ambos os modelos” (ABRUCIO, 2007, p. 76).

O número de servidores estatutários se elevou após a constituição de 1988, mas o de não estatutários sem carteira também. O de celetistas primeiramente caiu e depois estagnou, embora em algumas regiões do país tal regime de contratação seja bastante presente. A participação de postos de trabalho não estatutários no quadro de servidores dos três níveis de governo é significativa (MARCONI, 2010, p. 231).

Ou seja, ainda que na década de 1990 a emergência do ideário neoliberal e as propostas da “nova gestão pública” tenham tentado difundir a terceirização como forma de composição das burocracias,

“contrariando previsões lineares, nem modelos de burocracia weberiana substituíram completamente estruturas administrativas tradicionais – marcadas por lealdades pessoais e discricionariedade das autoridades governamentais –, tampouco modelos gerenciais orientados por uma flexibilização de normas e carreiras de longo prazo decretaram a extinção das burocracias profissionais. O resultado se apresenta sob a forma de um compósito de perfis weberianos, gerenciais e patronagem na configuração de administrações públicas em contexto como o brasileiro” (MARENCO, 2017, p.23).

O nível de escolaridade da burocracia pós-1988 é maior do que a população em geral. Considerando-se só os ocupados, também é maior do que a do setor privado. No entanto, não há uniformidade. É maior entre os servidores federais e estaduais. Considerando só os servidores federais, é maior entre os civis do que entre os militares. Nos três níveis de governo é maior entre os estatutários do que entre os celetistas e temporários, o que é um indício de que os servidores estatutários teriam um perfil distinto do observado para os contratados sob outros regimes (MARCONI, 2010).

O número médio de anos de experiência e maior qualificação também se relacionam com a forma de vínculo empregatício. Os estatutários alcançam um número médio maior de anos de experiência que os celetistas. O grupo de não estatutários temporários, que foi o que mais cresceu entre os estaduais e os municipais, tem número médio de anos de experiência

bem menor. “Assim, a precariedade da relação de trabalho parece estar realmente associada ao caráter temporário da atividade ou do contrato” (MARCONI, 2010 p. 237 - 238).

A evolução do nível de escolaridade apresentou maior evolução grupos que apresentavam um menor nível. Isso pode ser explicado pelo fato de os ganhos resultantes do investimento em educação nos últimos 15 anos forma? Mais apropriados pelos mais marginalizados. Tal situação, contudo, pode decorrer do fato de estar ocorrendo a contratação de mais servidores qualificados especialmente para cargos nas áreas de educação e saúde através de vínculos precários. Ainda, o aumento da remuneração de tais cargos pode ter tornando-os mais atrativos a indivíduos com alta qualificação (MARCONI, 2010).

O problema em específico da segunda hipótese acima é que, em tal caso, as formas mais precárias de vínculos empregatícios estariam sendo utilizadas em carreiras que demandam maior qualificação, como professores e profissionais a saúde. Portanto, a questão não diz respeito apenas à precarização das relações de trabalho para ocupações operacionais, o que por si só já não é desejável. Os governos também estão contratando sob vínculo precário pessoas para ocupações estratégicas no âmbito de suas políticas públicas como saídas para atender a demandas imediatas ou variáveis (MARCONI, 2010).

Nos três níveis de governo os níveis salariais mais baixos encontram-se entre os não estatutários sem carteira (MARCONI, 2010). Apesar da remuneração dos servidores municipais também ter se elevado substancialmente nos últimos anos, os servidores públicos federais ganham mais do que os estaduais e estes mais do que os municipais, que têm rendimentos mais próximos aos observados no mercado privado. Portanto, “com exceção da administração municipal, os níveis remuneratórios são bastante satisfatórios” (MARCONI, 2010, p. 269).

Avaliados, portanto, o nível de escolaridade e a remuneração em relação à forma de contratação, o que se nota é que a alta escolaridade e maior remuneração estão relacionadas com os quadros efetivos. Como logicamente esperado, também se registra maior experiência, entendida como número de anos de permanência no cargo. Isso importa na medida em que o horizonte de benefícios associados à permanência na carreira gera propensão na burocracia em defender o investimento em infraestrutura em detrimento de despesas de consumo, bem como a equação dos custos da quebra de normas organizacionais é diretamente afetada pela longevidade esperada no cargo e as recompensas por essa permanência (EVANS; RAUCH, 1999).

Avaliadas tais dimensões, é possível concluir no sentido de que existência de vínculos empregatícios mais estáveis é algo desejável e que gera efeitos positivos nos

resultados de políticas públicas, como propõe a tradição weberiana. Alguns trabalhos recentes sobre políticas do SUAS, no entanto, refutaram a hipótese de relação direta entre profissionalização da burocracia e capacidade de implementação

Analisando dados sobre a execução orçamentária do SUAS, Sátyro, Cunha e Campos (2016) demonstram que ela é maior em municípios com burocracias menos profissionalizadas. Estas áreas correspondem aos municípios situados nas regiões Norte e Nordeste do país. Concluem contrariamente ao esperado segundo a tradição weberiana, que a concentração de demanda tem sido mais importante do que a profissionalização da burocracia para explicar as diferenças na prestação de políticas de assistência social nos municípios.

No mesmo sentido, analisando dados dos relatórios mensais de atendimento do SUAS, D’Albuquerque (2017) identifica relação entre maior número de atendimentos e uma burocracia menos profissionalizada. A conclusão também é a de que uma burocracia profissionalizada não importa tanto quanto a demanda por proteção social na prestação de serviços, já que no Sul e Sudeste, mesmo com a burocracia mais profissionalizada, há menor número de atendimentos. Além disso, identifica *clusters* de vizinhança de alta execução nas regiões mais pobres e vulneráveis do norte e nordeste do país (D’ALBUQUERQUE, 2017).

Por fim, Sátyro e Cunha (2017) tentam lançar luz sobre tal relação inesperada a partir de entrevistas semiestruturadas e de grupos focais com gestores municipais do SUAS. O que demonstram é que a falta de comunicação entre os burocratas municipais é a principal barreira para a execução orçamentária. A partir do conceito de “práticas informais” (VAN TATENHOVE, 2006), compreendem que quanto mais qualificado e mais estável o corpo burocrático, maior a utilização de arranjos formais para a implementação da política. Em sentido contrário, havendo baixa qualificação e alta rotatividade do corpo burocrático, há prevalência de arranjos informais, que acabam se mostrando mais eficientes na medida em que a comunicação é mais produtiva em ambientes menos institucionalizados, o que explica a maior execução orçamentária em municípios com burocracias menos profissionalizadas.

Penso que militam no mesmo sentido os achados de Tummers e Bekkers (2014) e de Lotta (2012) em pesquisas sobre políticas de saúde pública, que como apontado por Cavalcante, Camões e Knop (2015), altos graus de discricionariedade influenciam positivamente a disposição da burocracia implementadora, pois percebendo que possui autonomia para ajustar a política às necessidades e desejos dos cidadãos o corpo burocrático tende a dar relevância e significado aquela (TUMMERS; BEKKERS, 2014); e que as ações dos burocratas decorrem da relação que desenvolvem com usuários e outros profissionais,

pelo que a interação é um possível modificador do próprio processo de implementação (LOTTA, 2012).

Penso também, no entanto, que tais achados e análises não autorizam a conclusão de que uma burocracia nos moldes weberianos não seja desejável. Analisando a questão a partir de uma perspectiva mais ampla, a primeira pergunta a ser respondida é: quais são, além do nível de profissionalização da burocracia, as demais variáveis intervenientes na execução de políticas públicas? A resposta não é fácil. A tentativa mais acurada de solucionar tal questão foi dada, como visto, pela proposta de análise de arranjos multidimensionais de políticas públicas específicas. Mas o que revela é justamente a complexidade dos arranjos necessários à implementação, e as múltiplas interações entre os atores.

Por tal perspectiva, várias são ainda as lacunas existentes na avaliação da distribuição territorial da burocracia prestadora de políticas públicas no Brasil, e há contrapontos que podem ser estabelecidos contra a identificação de uma melhor execução em ambientes menos institucionalizados. No tocante especificamente à relação entre profissionalização e eficiência, investigando a implementação de recursos das transferências federais, Batista (2015) encontra relação entre boa execução e politização da burocracia, medida a partir do grau de formação e vínculo da carreira. As conclusões apontam no sentido de que há menores falhas de implementação e mais irregularidades quando há maiores proporção de funcionários com nível superior. De outro lado, contrariando a hipótese weberiana e aqui defendida, a proporção de funcionários estatutários não apresenta resultados significativos de impacto na redução das falhas.

Marengo, Strohschoen e Joner (2017) examinaram em que medida municípios com burocracias profissionalizadas tiveram melhores condições para aproveitar a transferência de responsabilidades e autoridade política e administrativa para governos municipais, ampliando seu potencial para tributar e implementar políticas públicas. Foram identificadas conexões entre burocracias profissionalizadas e redução de custos políticos e administrativos para a taxa redistributiva. A partir da “escala weberiana” de Evans e Rauch (1999), os autores demonstraram que administrações municipais com serviço público mais profissionalizado incrementam suas razões de chance para arrecadação do IPTU.

No mesmo sentido, e também destacando o valor da “escala weberiana” como *proxy* de capacidade estatal, Marengo (2017) aponta que a distribuição dos 16% de servidores públicos municipais estatutários e com nível superior é assimétrica no território nacional, e não relacionada a variáveis econômicas ou demográficas como renda *per capita* municipal, proporção de população urbana ou número de habitantes. Analisando se a maior concentração

de “estatutários com formação superior” no serviço público de um município aumenta as chances para a implementação de Plano Diretor, Conselho Municipal de Política Urbana e Leis de Zoneamento Urbano, de Parcelamento do Solo, de Operações Urbanas Consorciadas, e de Contribuição de Melhorias, conclui que em todos os casos a proporção de burocracia profissional aumenta a probabilidade de um município implementar tais marcos legais.

Em comparação com variáveis demográficas ou eleitorais, a relação entre burocracia profissional e as chances de introdução de legislação regulatória sobre o espaço urbano nos municípios brasileiros é mais forte (MARENCO, 2017). Embora o tamanho do município exerça forte influência sobre a legislação urbana, pode-se isolar o efeito da presença de burocracia profissional, mesmo quando controlado pela escala populacional. “Desta forma, se faz diferença caso trate-se de grande ou pequeno município, faz também muita diferença – entre pequenos municípios – o perfil da burocracia governamental” (MARENCO, 2017, p.24).

Analisando a eficácia do desempenho local na implementação do SUAS a partir tanto da provisão dos serviços quanto das capacidades institucionais locais, Cavalcante (2014) identifica grandes disparidades regionais. Nas duas dimensões, as cidades da região Centro-Oeste se destacam positivamente, concluindo-se que apesar de a descentralização de políticas sociais ser pautada por critérios impessoais e técnicos, há efeitos distintos do grau de institucionalização de cada política sobre as variações regionais, para o que também contribuem as grandes desigualdades entre as regiões (Cavalcante, 2014).

Mendes (2015), a partir de dados sobre as dimensões da despesa pública, revela que municípios com menos de 50 mil habitantes e com mais de 500 mil habitantes apresentam despesas médias *per capita* não só altas como semelhantes na provisão de serviços públicos. A conclusão, no entanto, não é de que exista eficiência semelhante nas duas categorias. No caso dos municípios pequenos, é relativamente mais caro prestar os mesmos serviços com menos infraestrutura e para pequeno número de pessoas, o que explica a alta execução orçamentária. No caso das grandes cidades, a alta execução decorre do financiamento de uma rede de serviços mais sofisticada, complexa, de melhor qualidade e indivisível. O ponto ideal estaria nos centros médios, que realizam despesa em patamares mínimos por possuírem as condições relativas mais favoráveis à prestação, com custos menores e em escala mais eficiente (MENDES, 2015).

Para Bichir, Brettas e Canato (2017) as metrópoles tem, comparativamente, vantagens e desvantagens para implementar a política nacional de assistência social. Apontam que a burocracia prestadora dos serviços do SUAS nas metrópoles identifica que milita em

sentido negativo o fato de os parâmetros estabelecidos nacionalmente serem baseados na realidade da maioria dos municípios, ou seja, aqueles com menos de 50 mil habitantes.

Comparando-se o porte dos municípios com as grandes regiões, em todas as faixas populacionais se observa crescimento nas despesas médias com serviços públicos, sequencialmente, a partir da região Norte para as regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul (MENDES, 2015). Apesar do menor crescimento, no Sul a despesa média é muito maior do que nas outras regiões entre os municípios com mais de 1 milhão de habitantes. Na região Centro-Oeste, há leve predominância de gastos nos municípios com menos de 10 mil habitantes. Nas demais faixas populacionais a maior despesa média é realizada na região Sudeste (MENDES, 2015).

Como, de maneira geral, nos municípios das regiões Norte e Nordeste, independentemente do porte, há menores capacidades administrativas e de infraestrutura, bem como maiores problemas econômicos e sociais, o que os dados sobre execução de despesa pública revelam é que a provisão de bens e serviços públicos se dá em menor quantidade e em menor qualidade justamente nos locais em que a ação pública deveria ser maior (MENDES, 2015).

Os padrões de despesa também variam em função de diferenças no nível e no custo de execução pública em contextos desiguais e heterogêneos, devendo ser consideradas as restrições e dificuldades de oferta e de maior demanda social. Como preços abaixo da média são registrados no Sul e Sudeste, o aumento de despesa identificado nas regiões Norte e Nordeste não significa, na prática, alteração na estrutura regional da despesa pública (MENDES, 2015).

Quanto à influência das eleições e os fatores institucionais do sistema democrático no comportamento dos políticos e no desempenho dos governos na prestação de políticas públicas, a partir da análise de índices de eficiência das prefeituras em relação à políticas públicas de educação, saúde e assistência social, Cavalcante (2013) conclui que os interesses políticos explicam apenas em parte o desempenho das prefeituras na execução, não havendo relação direta entre competição eleitoral e eficiência.

Posteriormente, no entanto, Coêlho, Cavalcante e Turgen (2016), analisando o caso do Programa Saúde da Família, identificam forte impacto do ciclo político eleitoral, e especificamente das eleições municipais, na adesão pelos municípios, bem como relação positiva entre adesão e governos municipais de partidos de esquerda. De outro lado, o alinhamento partidário entre a esfera federal e municipal se mostrou irrelevante.

Oliveira, Gadelha e Costa (2017), a partir de pesquisas quantitativas realizadas em Recife, Maceió e Santa Cruz do Capibaribe, identificam associação entre os julgamentos dos eleitores sobre a gestão do prefeito e a avaliação do serviço de saúde, concluindo que prefeitos que se preocupam com as condições da prestação dos serviços de saúde constroem condições adequadas para a sua reeleição. Contudo, em sentido inverso e paradoxalmente, a mesma associação entre julgamento sobre a capacidade do gestor e o principal problema do município do ponto de vista subjetivo do eleitor não se revela.

Alguns elementos e conclusões presentes nos próprios trabalhos que identificam relação entre baixa institucionalização e eficiência apontam no sentido de que o nexo de causalidade entre arranjos informais de comunicação, execução orçamentária e boa execução de políticas públicas é mais longo e complexo. Satyro, Cunha e Campos (2016, p. 03) reconhecem que a utilização da execução financeira como variável se dá “como uma redução de conceitos mais difíceis de ser mensurados como implementação e gestão de serviços prestados”. Os autores ressaltam estarem “absolutamente conscientes das reduções que os indicadores têm em relação aos conceitos trabalhados” (SATYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016, p. 03), justificando que a opção se deu ante a inexistência de dados melhores.

De mesma forma, (D’ALBUQUERQUE, 2017) ressalta que sua análise se restringiu à dimensão quantitativa da execução, sendo necessário para compreensão do impacto da profissionalização na qualidade dos serviços recorrerem a outros desenhos e métodos de pesquisa. Além disso, suas conclusões apontam no sentido de que a demanda potencial afeta mais a eficiência na prestação de serviços de assistência social do que uma burocracia profissionalizada, mas não no sentido de que uma burocracia prestadora profissionalizada não importe ou não seja desejável. Pelo contrário. Reconhece que o grau de formalização e profissionalização das burocracias também está relacionado à forma como processam as demandas e, conseqüentemente, executam os serviços. Assim, concluiu que, em se tratando de burocracias que lidam diretamente com os cidadãos, embora a demanda potencial se relacione fortemente com a eficiência, é também necessário analisar os demais fatores que com ela se relacionam, como a discricionariedade da burocracia (D’ALBUQUERQUE, 2017).

Embora a conclusão geral em todos os casos seja a confirmação da hipótese de que um maior nível de demanda pelos serviços impulsiona positivamente a sua execução, a análise de D’Álbuquerque (2017) também revela a existência de ao menos três cenários típicos de implementação dos serviços assistenciais do SUAS no território brasileiro. Primeiramente, há situações onde há mais condições weberianas e pouca demanda, acarretando em menores níveis de execução. Um segundo cenário se estabelece onde há mais

condições weberianas e altas demandas, havendo também altos níveis de execução. Por fim, há regiões em que há menos condições weberianas e muita demanda, que tendem a apresentar maiores níveis de execução do que aqueles com menor demanda (D'ALBUQUERQUE, 2017).

Penso ser interessante confrontar tais achados com o fato de que a participação de empregados públicos no total de empregados é maior nos estados que possuem um PIB per capita menor quando considerado apenas o setor privado no cálculo. Tal critério é adotado justamente para neutralizar o impacto que o emprego e a atividade econômica no setor público podem exercer sobre o PIB de uma região. Há ao menos três hipóteses para essa concentração: a) a de que o emprego público é utilizado pelos governantes para compensar a reduzida atividade privada; b) que os governos dos estados mais pobres ofertam uma quantidade maior de serviços públicos para compensar a renda *per capita* menor, o que também seria uma política compensatória; ou c) que o número elevado de servidores em relação à força de trabalho gera um gasto com pessoal considerável que reduz a disponibilidade de recursos para investimento, inibindo o crescimento da demanda agregada e da renda (MARCONI, 2010). “Qualquer destas hipóteses demonstrará, de toda forma, que os estados mais pobres possuem uma participação maior de servidores em sua força de trabalho que os mais ricos” (MARCONI, 2010, p. 228).

Marengo (2017), partindo do pressuposto contrário, ou seja, de que municípios mais prósperos, com economia mais dinâmica, possuiriam maior potencial para arrecadação e receita fiscal, permitindo contratar mais funcionários, relacionou número de funcionários públicos em relação à população, e o desenvolvimento econômico local, medido pela renda per capita. A conclusão, no entanto, é a de que a escala do funcionalismo municipal em relação à população local cresce à medida que a renda per capita diminui. A hipótese explicativa coincide com a primeira apontada por Marconi (2010), ou seja, menores oportunidades oferecidas pela economia local geram maior demanda pela absorção de recursos humanos e criação de empregos na administração pública municipal (MARENCO, 2017).

O que quero destacar aqui é que, como já dito e frequentemente referenciado, Evans e Rauch (1999) propuseram a sua escala weberiana a partir da conclusão de que o grau de profissionalização das burocracias está diretamente relacionado ao grau de crescimento econômico, sugerindo que passe a integrar os modelos gerais de medição das análises econômicas. É preciso notar, no entanto, como bem apontado por Marengo, Strohschoen e

Joner (2017), que foi descartada relação inversa. Ou seja, é rejeitada a hipótese de que a profissionalização da burocracia seja decorrente de prosperidade econômica.

Portanto, ainda que o crescimento e concentração de burocratas possam estar relacionados a fatores socioeconômicos, o mesmo não ocorre necessariamente com relação à profissionalização, cuja distribuição não se relaciona com variáveis econômicas ou demográficas como renda *per capita* municipal, proporção de população urbana ou número de habitantes (MARENCO, 2017). A questão a ser destaca é que, portanto, há outros fatores explicativos de uma eventual concentração de vínculos precários em regiões mais pobres do país e de servidores estatutários em regiões mais ricas do que as causas econômicas.

Uma possível explicação seria a necessidade de resposta rápida a uma demanda concentrada ser mais fácil através da contratação através de vínculos precários. O importante a ser percebido é que a forma de resposta à demanda por serviços sociais, e a manutenção ao longo do tempo de uma estrutura burocrática fracamente institucionalizada, constitui, na realidade, uma opção política do governo local, com consequências que vão além da forma de prestação do serviço.

No caso do SUAS, a opção entre a conformação de uma burocracia profissionalizada ou através de critério clientelistas só existe porque o arranjo federativo, as normas de contratação de servidores públicos e os mecanismos de indução federal possibilitam a opção de adesão parcial ao sistema, escalonando algumas ações a partir das consequências que geram.

4.1.1 PROFISSIONALIZACAO DA BUROCRACIA LOCAL E INDUÇÃO FEDERAL

Há ao menos três formas de se coordenar as ações dos governos locais (GOMES, 2009; BICHIR, 2016). Primeiramente, num nível mais abstrato e geral, por meio de normas que restringem a liberdade de gastos. Aqui se enquadram as previsões constitucionais de gastos mínimos com educação e saúde, os gastos máximos com pessoal e as regras de endividamento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para o SUAS não existe previsão de gasto municipal mínimo, porém, muitos gestores locais apontam que os limites com gasto de pessoal dificultam a melhoria dos recursos humanos na área e impõe constrangimentos às capacidades locais (BICHIR, 2016).

A segunda forma de coordenação dos governos subnacionais se dá através da instituição de normas que definem responsabilidades ou competências dos entes da federação

com relação à provisão e à gestão de determinadas políticas públicas. Em um nível menor de abstração do que as normas anteriores definem as competências legais de cada nível de governo no caso de diversos serviços e políticas, tais como assistência social, saúde, educação. O aprendizado histórico revela que a simples definição desses marcos legais, não é suficiente para garantir a provisão dos serviços pelos governos subnacionais (GOMES, 2009). No que se refere à política de assistência social, nem as previsões constitucionais nem o advento da LOAS, em 1993, foram suficientes para uma transformação efetiva da área, o que só ocorre a partir da PNAS, em 2004 (BICHIR, 2016).

Assim, a terceira e mais eficiente forma de coordenação se dá através da instituição de normas que criam incentivos para que os governos subnacionais passem a assumir a responsabilidade de prover políticas públicas (GOMES, 2009, BICHIR, 2016). Tal lógica foi incorporada no SUS a partir de meados da década de 1990. Reconhecendo a insuficiência da mera definição legal de competências, passam a ser propostos pelo governo federal repasses de recursos para os governos subnacionais condicionados ao cumprimento de certas contrapartidas (GOMES, 2009). No caso do SUAS, apesar de a LOAS já prever a instituição de tais mecanismos¹², tal lógica só foi incorporada no governo Lula (BICHIR, 2016), e mais tardiamente para os serviços de assistência social do que para os programas de transferência de renda.

Seguindo a coordenação expressa em regras do terceiro tipo, o artigo 52 da Resolução CNAS nº 33/2012, que atualizou a NOB SUAS, estabelece como requisitos mínimos para que os Municípios recebam os recursos federais a) a existência de conselho de assistência social instituído e em funcionamento; b) a elaboração de plano local de assistência social elaborado e aprovado pelo conselho de assistência social; c) a existência de fundo de assistência social criado em lei e implantado; e d) alocação de recursos próprios no fundo de assistência. Note-se que não há qualquer menção à adoção dos padrões de profissionalização da burocracia.

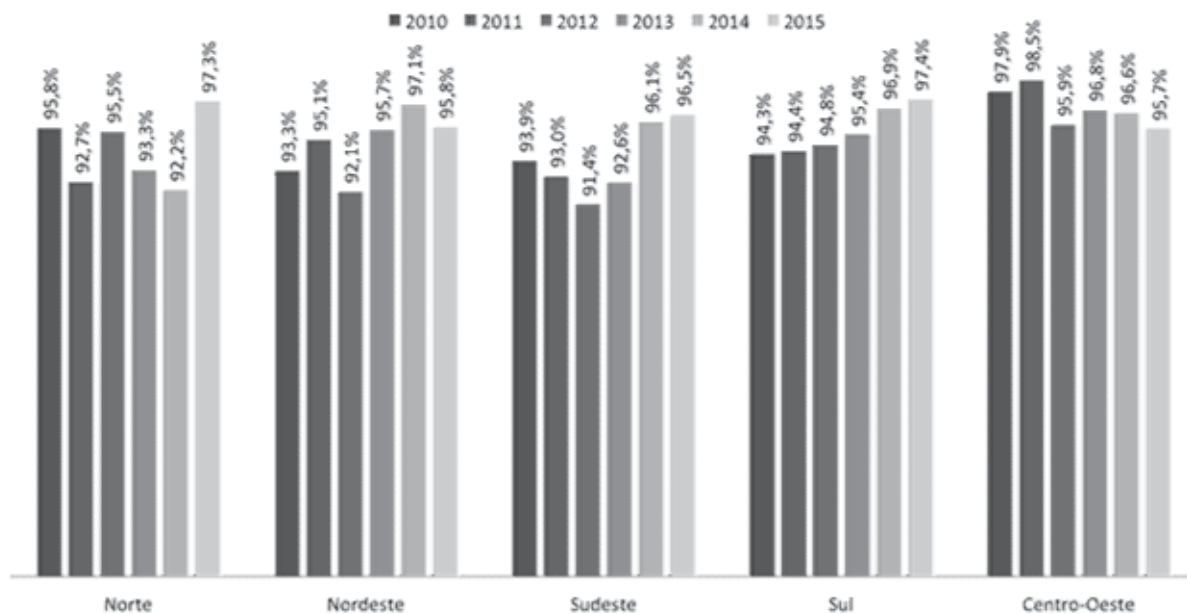
¹² É o que se retira da interpretação conjunta dos incisos I, II, V e, especialmente, IX, de seu art. 18: Art. 18. Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social: I - aprovar a Política Nacional de Assistência Social; II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; [...] V - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; [...] IX - aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

Em tese, o art. 83 da mesma resolução autoriza de forma ampla a aplicação de sanção de bloqueio temporário de recursos em caso de inobservância dos atos normativos do SUAS. Estando a NOB RH SUAS dentre tal categoria, a não adoção de parâmetros mínimos de profissionalização poderia acarretar na suspensão temporária do repasse de recursos, assim como a não adoção de outros parâmetros. No entanto, o mesmo art. 83 condiciona, em seu § 2º, a aplicabilidade de tais sanções à edição de norma específica¹³. Assim, a própria NOB RH SUAS poderia ter estabelecido sanção pelo seu descumprimento. Mas não o fez.

Como melhor exposto a seguir, entendo que tal opção também reflete a racionalidade na normatização federal, na medida em que o estabelecimento de condicionantes muito severas poderia comprometer a adesão ao sistema de maneira geral. A eficácia de tais condicionantes enquanto indutores revela, por exemplo, ao se observar, exemplificativamente, que a grande maioria do universo de municípios brasileiros possui conselho municipal de assistência social, não havendo grande disparidade entre as regiões do país (*Gráfico 3*).

Gráfico 3. Percentual de municípios com Conselhos Municipais de Assistência Social segundo grandes regiões – Brasil, 2010 a 2015

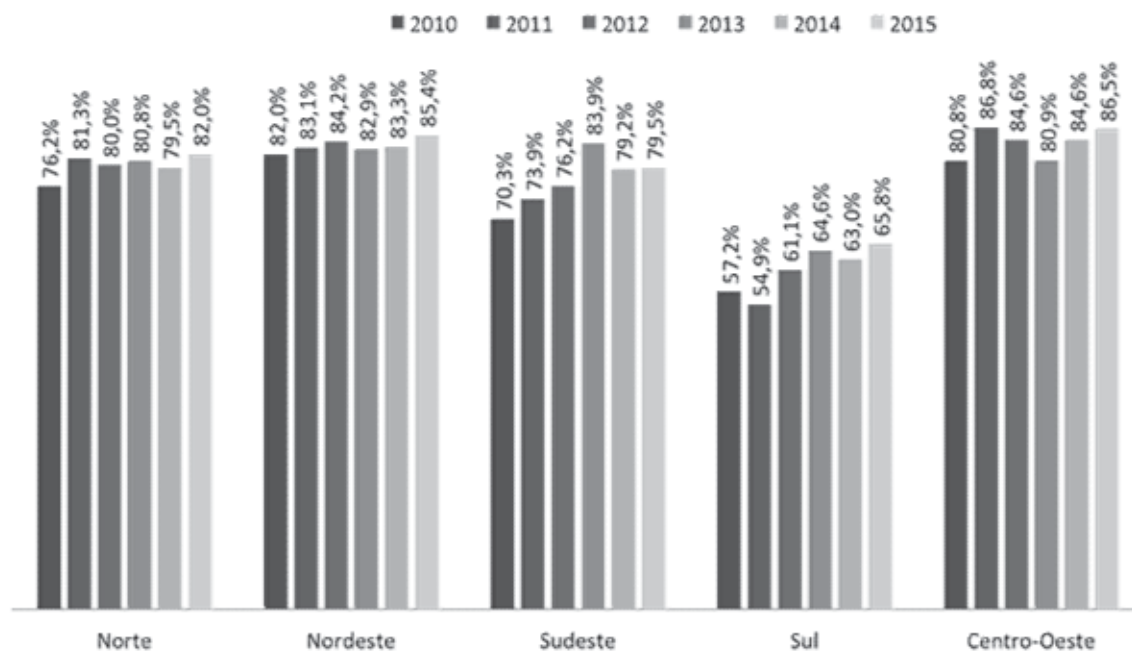
¹³ Art. 83. Serão aplicadas medidas administrativas e o processo de acompanhamento de que trata o Capítulo V desta Norma quando: I - não forem alcançadas as metas de pactuação nacional e os indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; II - não forem observadas as normativas do SUAS. §1º Cabem as seguintes medidas administrativas para as transferências relativas ao cofinanciamento federal dos serviços, incentivos, programas e projetos socioassistenciais: I - bloqueio temporário, que permitirá o pagamento retroativo após regularização dos motivos que deram causa; ou II – suspensão. §2º A aplicação das medidas administrativas e do processo de acompanhamento se dará na forma definida em norma específica



Fonte: CENSO SUAS 2015.

O mesmo não ocorre, no entanto, em relação à constituição de secretaria exclusiva para a política de assistência social, em que não só há menor índice percentual em todas as regiões como também maior variação entre elas (*Gráfico 4*).

Gráfico 4. Percentual de Secretarias Municipais exclusivas de Assistência Social segundo grandes regiões – Brasil, 2010 a 2015.



Fonte: CENSO SUAS 2015

Tal ocorre porque embora a constituição de secretaria exclusiva seja incentivada institucionalmente, não é condicionante do repasse de recursos, diferentemente do que acontece em caso de não constituição de conselho. Entendo que o mesmo ocorre em relação às pretensões de profissionalização da burocracia municipal expressas na NOB RH SUAS. Ainda que o modelo constitucional seja o de contratação de quadros efetivos por concurso público, e que exista incentivo de padronização da carreira na NOB RH SUAS, da contratação por vínculos precários não decorre desvinculação do sistema nem diminuição de repasse de recursos.

A LOAS também estabelece, de maneira ampla, que as ações de assistência social, no âmbito das entidades e organizações de assistência social, observarão as normas expedidas pelo CNAS. Tendo a NOB RH SUAS sido estabelecida por resolução do CNAS, sua aplicabilidade estaria legalmente garantida. Contudo, o art. 8º também da LOAS prevê que A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes da norma, fixarão suas respectivas Políticas de Assistência Social. Tais previsões, somadas à expedição de resoluções sem previsão específica de sanção acarretam em um cenário de

discricionariedade aos atores locais em aderir às normativas do sistema. Ou seja, “a maior ou menor adequação dos diferentes municípios às normatizações definidas pelo governo federal não é somente uma questão técnica ou burocrática. Ao contrário, envolve também decisões políticas” (BICHIR, 2016).

A profissionalização da burocracia se encontra entre a gama de assuntos que se submete a tais decisões políticas locais. Como sintetizado por Arretche (2001), a reforma, entendida aqui como alteração do *status quo* da forma de prestação de uma política pública descentralizada no ambiente federativo brasileiro, depende, em primeiro lugar, que os interessados tenham tomado a decisão de implantar um programa de descentralização de atribuições. Em segundo lugar, da capacidade burocrática para formular programas adequados e compatíveis com esta decisão. Em terceiro lugar, da indução através da disponibilização de recursos financeiros e administrativos que tornem a adesão à descentralização uma opção efetivamente atrativa para os governos locais. Assim, depende diretamente de um cálculo dos governos locais “no qual os custos e benefícios prováveis, derivados da decisão de assumir a atribuição, são considerados” (ARRETICHE, 2001, p. 14).

Embora a normas gerais, os instrumentos de política e os regulamentos do SUAS sejam definidos no nível federal, tratam-se de parâmetros através dos quais é formalizada a regulamentação complementar definida localmente. Os princípios de corresponsabilidade e do co-financiamento contribuem para a definição da estrutura federativa do sistema, porém, compete a cada município organizar um conselho e um fundo de assistência social. Portanto, como já mencionado, o grau de adesão ao SUAS implica na tomada de decisão no nível municipal (BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017).

Dada tal complexidade institucional, as normatizações do governo federal não são incorporadas imediatamente, nem cobrem todas as esferas da implementação, havendo espaço para discricionariedade. Além disso, é necessário enxergar a implementação para além da coordenação e repasse de recursos, já que mesmo diante dos esforços do governo federal, são os municípios que ocupam o papel de executores da política. (D’ALBUQUERQUE, 2017).

No início dos anos 2000, além do intenso debate entre políticas universais *versus* políticas focalizadas, também foi debatida a necessidade de sistematização dos dados de usuários e beneficiários de políticas sociais para evitar problemas tradicionais, como a sobreposição e desarticulação. Nesse cenário, o Programa Comunidade Solidária inaugura a adoção de cadastros no intuito de dar focalização mais adequada da população-alvo e maior transparência no controle social dos recursos para a assistência social (BICHIR, 2016, 2011).

A articulação dos cadastros dos diversos programas em um cadastro unificado ocorre com o Decreto Ministerial 3.877 de 24/7/2001. É quando é oficialmente criado o Cadastro Único. Em dezembro do mesmo ano a administração do banco de dados foi atribuída à Caixa através de contrato. O fornecimento dos dados pelos municípios se dá a partir de meados de 2002. Entretanto, o governo FHC não foi eficaz em sistematizar e aprimorar o Cadastro Único (BICHIR, 2011, 2016).

O Cadastro Único de Programas Sociais – CAD ÚNICO, implantado no governo Lula, e o consequente Índice de Gestão Descentralizada – IGD SUAS, é um dos mecanismos de indução de comportamentos municipais relativos ao SUAS que visam reduzir o espaço para ações não coordenadas e estimular a convergência. Quer dizer, O CAD Único e o IGD SUAS são instrumentos que permitem que o governo federal induza as ações dos municípios no intuito de gerar coerência entre as ações locais e as diretrizes nacionais. Enquanto o CAD ÚNICO normatiza quem pode e quem não pode participar dos programas, o IGD SUAS regula os repasses de recursos federais (BICHIR, 2011, 2016).

O CAD ÚNICO é uma ferramenta de coordenação das diferentes atribuições dos vários níveis de governo e também de focalização. Isto é, trata-se de ferramenta de gestão que possibilita o diagnóstico socioeconômico das famílias e encaminhá-las para diferentes programas sociais. Mas para além da função de seleção dos beneficiários, o Cadastro Único pode ser considerado mecanismo de coordenação das ações municipais por passar a reduzir enormemente o espaço para discricionariedades no plano municipal (BICHIR, 2011, 2016).

Os dados do Cadastro Único são utilizados para a gestão do PBF e para identificar potenciais beneficiários de outros programas e serviços sociais, contribuindo para aumentar sua eficiência de coordenação e reduzir a duplicidade de custo administrativo no nível federal e no nível local. Os municípios são responsáveis por identificar as famílias potencialmente beneficiárias e por atualizar as informações a cada dois anos. A Caixa fornece os aplicativos e formulários e capacita gestores e técnicos, além de identificar e atribuir um Número de Identificação Social – NIS, às pessoas cadastradas. É também a responsável pelo pagamento dos benefícios. Por fim, ao MDS, através da SENARC, cabe coordenar e supervisionar o processo de implantação e execução do cadastramento (BICHIR, 2011, 2016).

No intuito de melhorar o cadastramento pelos municípios, em de 12 de julho de 2005 é promulgada a Portaria MDS Nº 360, definindo critérios para o repasse temporário de recursos financeiros para estados, municípios e Distrito Federal a partir da expansão do cadastro e consequente aumento de beneficiários do PBF (BICHIR, 2016)

É da percepção da relevância estratégica desses recursos, e de sua consequente transformação de temporários para permanentes, que nasce pela Portaria GM/MDS nº 148, de em abril de 2006, o Índice de Gestão Descentralizada do PBF. (Brasil, 2006; Bichir, 2016); um indicador sintético para normatizar e quantificar os repasses federais com base nos dados do CAD ÚNICO. É institucionalizado mais fortemente através da Medida Provisória nº 462, de 14 de maio de 2009 (BICHIR, 2011, 2016) e pela Lei 12058/2009.

Com base no IGD o MDS começa a repassar recursos extras aos municípios baseado na qualidade do processo do cadastramento do CAD UNICO e do controle das condicionalidades de saúde e educação. De início, o objetivo é o apoiar financeiramente os municípios para estimular e na qualidade da gestão do PBF (BRASIL, 2012). Assim, O IGD inaugura um modelo de descentralização baseado em transferências federais para o desenvolvimento de programas municipais a partir de uma relação de proporcionalidade entre o valor das transferências e o progresso social obtido em cada localidade (BICHIR, 2016).

Só há repasse de recursos quando um patamar mínimo do índice é atingido. De outro lado, os valores recebidos por meio do IGD pelo município não podem exceder 3% da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do PBF, constituindo, assim, o que se convencionou chamar de teto municipal. (BICHIR, 2016).

Embora tenha sido criado em 2006 como mecanismo mais diretamente vinculado à indução do PBF, com a publicação da a Portaria nº 754 em 21 de novembro de 2010 o MDS desenvolveu uma nova versão do índice, incorporando no cálculo fatores relativos à adesão ao SUAS de maneira mais ampla e condicionando o repasse à aprovação dos gastos pelo conselho municipal de assistência social. O novo índice passou a ser chamado de IGD-M, em diferenciação ao também então criado IGD-E, que pretende induzir a maior participação dos estados no SUAS (BICHIR, 2016).

Com a incorporação de novos fatores no cálculo, que só foi possível a partir da oficialização do CENSO SUAS em 2010, o IGD-M amplia suas funções, passando a refletir a qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios sócio-assistenciais, bem como da articulação intersetorial. Passam a existir, assim, dois índices distintos, um relativo à gestão do PBF e outro diretamente relacionado aos serviços assistenciais, acarretando em repasses financeiros distintos. No caso dos serviços assistenciais, os municípios que apresentam bom desempenho recebem recursos mensais do FNAS através do depósito em uma conta aberta especificamente para investimento em atividades voltadas ao aprimoramento da gestão do SUAS (BRASIL, 2012).

O valor do IGD-M corresponde ao resultado da média aritmética ponderada do IDCRAS, obtido no Censo SUAS, com peso 4, e da execução financeira ajustada, obtido no Demonstrativo Sintético Anual da Execução Física e Financeira, com peso 1 (BRASIL, 2012). O IDCRAS, por sua vez, também é um indicador sintético, que leva em conta as atividades realizadas pelos CRAS, o horário de funcionamento, os recursos humanos e a estrutura física. Cada uma dessas dimensões pode ser enquadrada em quatro graus de desenvolvimento: insuficiente, regular, suficiente ou superior. O Índice de cada CRAS é o resultado da combinação dos Graus de Desenvolvimento apurados por dimensão. Caso o município tenha mais de um CRAS, o IDCRAS médio será calculado pelo somatório e divisão pelo número de unidades. Quanto à execução financeira ajustada, é considerado o total de recursos repassados pelo MDS ao município para execução dos serviços do SUAS durante o exercício financeiro e a proporção de recursos gastos no mesmo período (BRASIL, 2012).

O importante a se notar é que embora o cálculo leve em conta tanto características dos serviços prestados na rede assistencial como a boa execução financeira, do ponto de vista da profissionalização da burocracia o índice não exerce papel indutor. De plano, pela paradoxal situação de que embora uma das dimensões avaliadas no IDCRAS diga respeito aos números e escolaridade dos servidores que compõem as equipes de referência, é vedada expressamente a utilização de valores do IGD-M para pagamento de pessoal (BRASIL, 2012). No mesmo sentido, a existência de vínculos empregatícios mais estáveis sequer compõe as dimensões avaliadas.

O financiamento da burocracia municipal, portanto, depende dos recursos de cofinanciamento do SUAS, pisos fixos e variáveis, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, além dos orçamentos próprios dos municípios. Segundo a PNAS, desde 2004 a política de recursos humanos constitui um dos eixos estruturante do SUAS, ao lado da descentralização, do financiamento e do controle social. Tal pretensão, no entanto, encontrou barreiras na precarização do trabalho e dos recursos financeiros, físicos e materiais (FERREIRA, 2011).

Pretendendo alterar essa situação, e em atendimento à previsão da PNAS, após um amplo processo de discussão, aprimoramento e contribuições (FERREIRA, 2011), foram editadas a Resolução CNAS n.º 269, de 26/12/2006 e a Resolução CNAS n.º 01, de 25 de janeiro de 2007, respectivamente aprovando e publicando a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS.

Como se retira de seu texto, seus princípios e diretrizes têm por finalidade primordial estabelecer parâmetros gerais para a gestão do trabalho na área da Assistência Social, englobando todos os trabalhadores do SUAS, órgãos gestores e executores de ações, serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social, inclusive quando se tratar de consórcios públicos e entidades e organizações da assistência social.

A NOB RH SUAS prevê expressamente que a gestão do trabalho no âmbito do SUAS deve também garantir a “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização, ressaltando que a necessidade de preenchimento dos cargos por servidores efetivos, independentemente do ente federativo, decorre do caráter público da prestação de serviços assistenciais (BRASIL, 2007).

A partir de tal pressuposto, a NOB RH estabelece, entre outros, como princípios da política de recursos humanos enquanto eixo estruturante do SUAS, o concurso público como forma de acesso e a universalidade dos planos de carreira, cargos e salários de todos os trabalhadores da Administração Pública Direta e Indireta das três esferas de governo na área da Assistência Social (BRASIL, 2007). Daqui decorre a primeira dissonância das pretensões da NOB RH SUAS com o arranjo federativo.

Ainda que bem intencionada, a previsão de universalidade dos planos de carreira é impossível de ser implementada, na prática e juridicamente, salvo em se optando por tornar todos os servidores do SUAS diretamente vinculados com a União, o que conflita diretamente com o princípio geral de descentralização dos serviços. A única possibilidade seria pressupor que o debate público em mais de 5000 municípios geraria resultados políticos iguais, ou seja, planos de cargos e salários uniformes, o que também não se mostra crível.

Como debatido anteriormente, a independência política dos entes federativos, além de ser os que o define como tal, inclui autonomia para o estabelecimento dos planos de cargos e salários dos servidores de suas administrações públicas, ainda que a regra geral seja a contratação por concurso público

A NOB RH SUAS contempla tal dimensão de independência política, estabelecendo como “responsabilidade e atribuição dos gestores municipais” o encaminhamento de projeto de lei de criação do respectivo Plano de Carreira, Cargos e Salários ao Poder Legislativo. Ou seja, reconhece a necessidade de pronunciamento dos atores políticos locais em relação à política de recursos humanos que estabelece. O ponto a ser observado é que, considerando as consequências políticas e financeiras da criação de uma burocracia profissionalizada, não se mostra razoável prever ou pressupor que tal nível de restrição à discricionariedade dos atores

políticos locais seja imposto a eles por eles mesmos sem a previsão de sanções ou de garantia de repasses de recursos extras.

No tocante ao financiamento, a NOB RH SUAS prevê como “diretriz” a garantia, por meio de instrumentos legais, de que os recursos transferidos pelo governo federal para os municípios para o co-financiamento dos serviços, programas, projetos e gestão dos benefícios permitam o pagamento de servidores públicos concursados da Assistência Social integrantes das equipes de referência dos CRAS e CREAS. A definição do percentual a ser gasto com pessoal concursado caberia aos conselhos municipais (BRASIL, 2007). No entanto, como já visto o principal instrumento de indução, o IGD-M, faz justamente o contrário, na medida em que proíbe que os valores repassados sob sua rubrica sejam utilizados para pagamento de pessoal.

No mesmo sentido, a NOB RH prevê a valorização da carreira, impondo que o valor que venha a ser transferido pela União para pagamento de pessoal deverá ser referência para determinar um percentual a ser assumido por Estados e Municípios em forma de co-financiamento. Ante a disparidade de arrecadação, sendo o governo federal responsável por 52% da receita pública, restando 29 % para os estados e 18 % para municípios (MARENCO, 2017), penso que tal paridade serve mais como desestímulo do que como indutor da profissionalização da burocracia municipal.

De maneira geral, a adesão a qualquer sistema de políticas públicas implica em restrição da autonomia local e, ao menos em um momento inicial, depende da concordância de inúmeros atores políticos locais. Suas decisões, como já dito, são tomadas a partir de um cálculo no qual os custos e benefícios prováveis são considerados (ARRETCHE, 2001).

Mas é também preciso notar que, antes da solução da equação pelos atores políticos locais, a própria forma e critérios de indução são também resultado de decisões políticas no plano federal. Por tal raciocínio, a própria opção pela descentralização e pela ampliação da participação social em uma determinada agenda importante politicamente para um governo central parece ser a pior opção, na medida em que impõe a necessidade de concordância das instâncias locais. Mas nem sempre, especialmente quando se conta com a vantagem de posição que o arranjo federativo impõe à União. Nesse caso, a possibilidade de utilização da estrutura administrativa e burocrática dos governos subnacionais para implementar a agenda do governo federal pesa na balança de custos e benefícios.

Ainda, me parece possível pressupor que a decisão política que determina as formas e mecanismos de indução leva em conta a finalidade para a qual foram criados, ou seja, seu grau de influência e de peso no cálculo de custos e benefícios dos entes aderentes ao sistema.

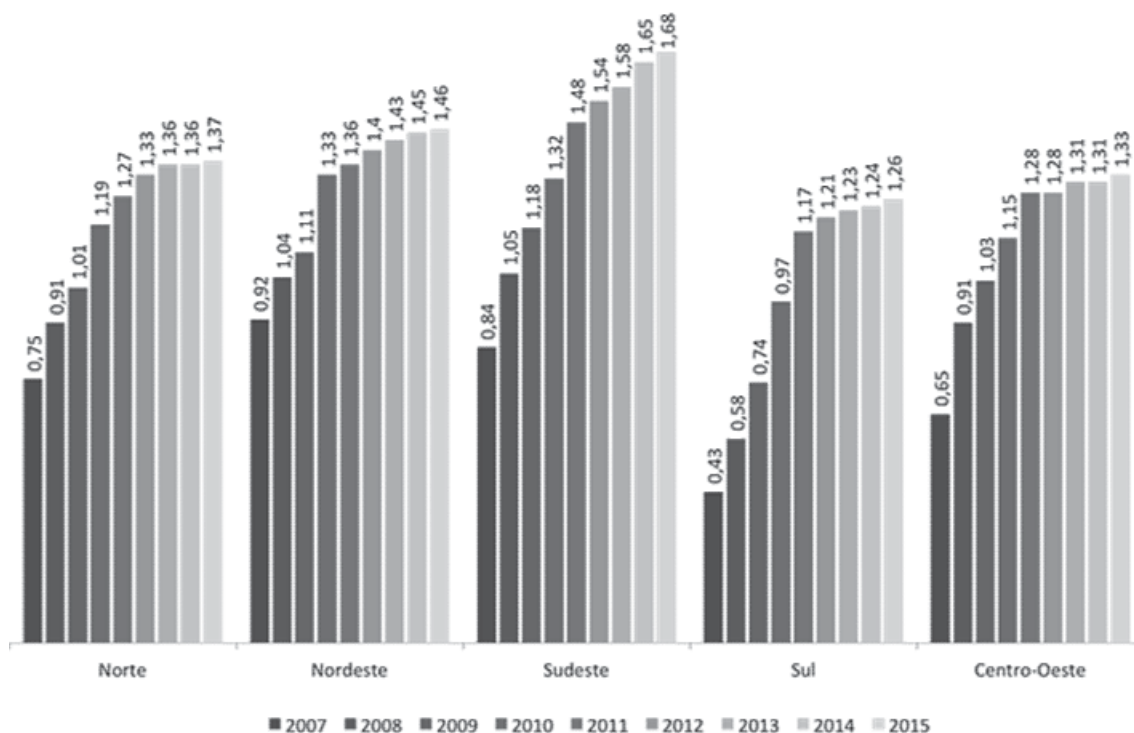
Dito de outra forma, caso sejam privilegiados demais os interesses da União ou impostas muitas restrições à discricionariedade local, corre-se o risco de a proposta não ser atraente aos aderentes.

Em consequência, penso que tanto a rápida adesão dos municípios ao SUAS quanto a hipótese de não adesão às prescrições mais restritivas da discricionariedade do ponto de vista financeiro se explica pelo comportamento racional tanto do governo federal quanto dos atores políticos locais. Os princípios estabelecidos pela análise de sistemas complexos fornecem um fio condutor ao argumento.

A principal conclusão que emerge da compreensão dos sistemas de políticas públicas como sistemas complexos é que é a de que políticas não funcionam com causas e efeitos óbvios, lineares ou diretos, pelo que os resultados não podem ser antecipados ou prescritos. (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015). No entanto, como também já exposto, tais pressupostos não levam à conclusão de que não exista possibilidade de previsão de resultados. O que se propõe é que elas são diretamente relacionadas às possibilidades de intervenção. Podendo alterar as propriedades do sistema, o formulador de uma política pública pode alterar sua implementação (MUELLER, 2015). Considerando que os sistemas envolvem uma série de questões entrelaçadas, (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015) que implicam na tomada de uma série de decisões ao longo da implementação, alterando as competências dos atores e criando incentivos à determinadas condutas, o MDS, especialmente através de sua burocracia, influencia diretamente na forma como são prestadas as políticas públicas do SUAS no nível local.

A complexidade do arranjo, no entanto, impõe que sejam consideradas as limitações impostas por ele mesmo. Analisando as condicionantes e os critérios de repasses de recursos inaugurados com a PNAS e, especialmente, com a NOB SUAS, o que se conclui é que equação inicialmente proposta pelo governo federal era irresistível do ponto de vista do cálculo político dos atores locais. Calculados custos e benefícios, não há como se chegar a outra solução que não a adesão. Isso pode explicar o crescimento do quantitativo de CRAS por grandes regiões, expresso no gráfico abaixo:

Gráfico 5. Média de CRAS por município, segundo grandes regiões – Brasil, 2007 a 2015



Fonte: Censo SUAS 2015.

A média de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) por município é, em todas as regiões, sempre igual ou superior à registrada nos anos anteriores. Em 2015, foram identificados 8.155 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) em 5.503 ou 98,7% dos municípios brasileiros. Em resumo, o cenário foi de rápida e crescente adesão, em todas as regiões do país, o que sugere que se deu de maneira independente de preferências ou de alinhamento político com o governo federal.

O mesmo talvez não pudesse ser dito caso a adesão ao SUAS acarretasse ou impusesse uma intervenção maior nas instâncias políticas e orçamentárias locais, como ocorreria no caso de adesão às prescrições da NOB RH SUAS. Em suma, quanto maior a restrição à discricionariedade decorrente da adesão, maior o risco de não adesão. De outro lado, avaliada a relação a partir da posição do aderente ao pacto, em havendo opção de adesão com maior ou menor restrição da sua autonomia, a opção mais racional é a segunda.

Os principais atos normativos do SUAS são elaborados de fato pela burocracia do MDS, que os submete à aprovação do CNAS (BICHIR, 2016) Como a competência do CNAS para regulamentação da PNAS e do SUAS se encontra prevista na LOAS, tomando a forma

de resolução do CNAS os critérios técnicos de prestação dos serviços estabelecidos pela burocracia federal são legitimados independentemente de pronunciamento legislativo.

No nível municipal, a reprodução de tal estrutura decisória é condição para adesão ao SUAS. Uma vez aprovada através de lei a política municipal de assistência social dentro dos parâmetros propostos pelo MDS, qualquer decisão posterior das políticas públicas de assistência social cabe aos conselhos municipais.

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS foi instituído pela LOAS como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, ou seja, o MDS. É composto por 18 membros e respectivos suplentes, indicados ao MDS, sendo: a) 9 representantes governamentais, incluindo 1 representante dos Estados e 1 dos Municípios; e b) 9 representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

A Resolução CNAS nº 237/2006, além de estabelecer a existência de conselho local como condição para repasse de valores ao fundo de assistência social, também já definia, em seu art. 10, a composição paritária entre representantes do governo e representantes da sociedade civil, sem definição do número de conselheiros. Assim, embora a criação de órgãos de controle social seja prevista como condição de adesão ao sistema desde os primórdios, a independência política dos entes federativos possibilitou grande variabilidade na composição e competências dos conselhos municipais.

Com a pretensão de reverter tal situação, a da Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013 do CNAS propôs o “Pacto de Aprimoramento do SUAS do quadriênio 2014-2017”, prevendo como prioridade a adequação da legislação municipal ao SUAS. Dentro dessa perspectiva, a Resolução n.º 12, de 04 de dezembro de 2014 da CIT, publicada e vigente a partir de 03 de março de 2015, prevê “subsídios, apoio e orientação” aos municípios para elaboração de suas leis locais de da organização da assistência social.

É interessante notar que a citada resolução da CIT aponta que suas disposições foram elaboradas, “respeitados, por certo, a autonomia político-administrativa advindos da Constituição Federal, conforme dispõe o art. 18” (BRASIL, 2015). No entanto, seu texto introdutório faz questão de reforçar que, considerado o disposto no art. 18, inc. II da LOAS, o Pacto de Aprimoramento do SUAS, tendo sido aprovado por Resolução do CNAS, “possui força cogente”, ou seja é de adoção obrigatória pelos integrantes do sistema.

Apesar de decorrer de resolução do CNAS e de deliberação da CIT, o que se retira da análise de ambas as normativas, especialmente desta última, é a forte presença de critérios técnicos, o que indica que a elaboração do texto contou com grande participação da burocracia federal. Reforça uma conclusão nesse sentido o fato de que os membros da CIT registram “agradecimento especial à Secretária Nacional de Assistência Social do MDS, [...] e à Diretora-Geral do Departamento de Gestão do SUAS da SNAS/MDS, pelo relevante apoio ao material publicado” (BRASIL, 2015) para auxiliar os municípios na elaboração de suas leis locais.

O importante a ser notado é que dentre as sugestões apresentadas se encontra, com exceção do número de conselheiros, a reprodução, no nível local, dos moldes do CNAS para os conselhos municipais, fiscalizados pelo Ministério Público estadual, e não federal, como ocorre no CNAS. Somadas às previsões da LOAS alteradas ou incluídas pela Lei n.º 12.435/2011, a criação de Conselho Municipal de Assistência Social concentra a competência decisória sobre políticas públicas nos órgãos de controle popular.

Nesse sentido, a redação que foi dada ao art. 16 da LOAS pela lei 12.435 estabelece literalmente que as instâncias deliberativas de caráter permanente do SUAS são os conselhos, e que compete ao órgão gestor da assistência social prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento. Também a redação dada ao § 4º do art. 17 legitima sua competência para acompanhar a execução da política de assistência social e apreciar e aprovar a proposta orçamentária para a área de assistência social, e a dada ao § 1º do art. 28 estabelece o controle dos conselhos sobre a gestão do fundo de assistência social. Tais providências favorecem a adoção dos parâmetros desenhados nacionalmente pela burocracia, o que garante maior congruência e do sistema e rapidez na adoção de critérios técnicos de prestação dos serviços.

De maneira geral, a legislação pretende que os conselhos sejam compostos por indivíduos cuja atuação profissional ou social se relacione com a política pública que se pretende regulamentar, que tem seu trabalho imensamente facilitado pelas orientações do CNAS que, em última instância, refletem as pretensões da burocracia federal.

No caso da assistência social, o fato de que não existia uma política pública claramente destinada a superação da pobreza anteriormente à 2003, e a falta de vínculo dos demais atores políticos com tal agenda, pode explicar a rápida adesão e a pouca existência de resistência parlamentar local na criação de uma lei local de adesão ao sistema, unanimidade que poderia não se revelar caso houvesse necessidade de deliberação permanente e contínua sobre o uso dos recursos.

Portando, a imposição de parâmetros gerais que garantem estabilidade mínima à política pública se dá através da aprovação de lei municipal. A rápida e contínua criação de CRAS e CREAS pode ser explicada pelo fato de a proposta inicial da União aos municípios ser irrecusável do ponto de vista do cálculo racional dos atores políticos locais. Mas só o é na medida em que os custos decorrentes da adesão são compensados pelos benefícios. Inserindo-se, no entanto, a profissionalização da burocracia na equação, e especialmente a composição dos cargos por servidores estatutários, a adesão deixa de ser racional ante os custos políticos e financeiros entrelaçados decorrentes da estabilidade da burocracia.

É necessário, neste ponto, portanto, distinguir quais são os interesses de curto e médio prazo do ponto de vista do município enquanto entidade política representativa da coletividade e dos agentes políticos, do executivo e legislativo, locais. O que proponho é que apesar de o cálculo eleitoral de curto prazo dos atores políticos locais indicarem a adesão ao sistema como a opção mais racional, ela deixa ao ser imposta a profissionalização da burocracia como condição de adesão.

Do ponto de vista político, a seleção do corpo burocrático por mecanismos meritocráticos acarreta no afrouxamento de vínculos clientelistas. Ainda, a vinculação de gastos que decorre da estabilidade da burocracia estatutária representam menor discricionariedade política na aplicação de recursos. Somem-se a isso as previsões da Lei Complementar n.º 101, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF que estabelecem o teto de gastos com pessoal e a previsão de possibilidade de diminuição dos quadros burocráticos de forma escalonada, privilegiando-se a permanência dos quadros efetivos e têm-se uma situação em que a profissionalização da burocracia se revela como uma opção irracional aos atores políticos locais.

Além da redistribuição de recursos e competências, a Constituição Federal de 1988 também prestigiou o planejamento orçamentário conectado dos entes federativos. O coroamento de tal orientação se deu no ano 2000 com a aprovação da LRF. Além de estabelecer limitações e regras de planejamento fiscal e orçamentário no nível federal, impuseram tais mecanismos de controle também aos demais entes federativos.

O advento da LRF pode ter sido eficiente em diminuir o padrão de crescimento elevado da burocracia municipal após 2002. Como os gastos com pessoal são rígidos, uma queda significativa da arrecadação pode gerar dificuldades de gestão de caixa. Também se cria uma restrição de recursos para outras despesas como investimentos, que possuem efeito multiplicador sobre a atividade econômica. (MARCONI, 2010).

Além disso, quando atingido o limite de gastos com pessoal determinado em seu art. 19, que no caso dos municípios é de 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, a LRF impõe a tomada de medidas para retorno ao padrão de gastos permitido, sob pena de não recebimento de repasses financeiros federais e estaduais pelos municípios. A criação de tais mecanismos restritivos na LRF se fundamentou na redação dada pela EC 19/1998 ao art. 169 da Constituição, que passou a permitir o desligamento dos quadros burocráticos inclusive de servidores estáveis na finalidade de atingir as metas fiscais.

De outro lado, ante a severidade da medida, o texto constitucional blindou os quadros de servidores efetivos com o escalonamento das medidas de diminuição da burocracia justamente em decorrência do tipo de vínculo com a administração pública. Os incisos do § 3º e o § 4º do artigo 169 da CF/88 impõem que antes da redução do quadro de servidores efetivos estáveis, deve haver a redução em pelo menor 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e funções de confiança. Se tal medida não for suficiente, podem ser exonerados os servidores efetivos não estáveis. Somente após tais providências, e em não sendo elas suficientes, o servidor estável poderá perder o cargo mediante indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

Aqui, portanto, o reconhecimento da complexidade do arranjo de políticas públicas do SUAS se mostra importante ao revelar as limitações da indução. O reconhecimento de que as políticas não funcionam com causas e efeitos óbvios não levam necessariamente à conclusão de que não exista possibilidade de previsão de resultados (FURTADO, SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015), na medida em que alterado as propriedades do sistema, o formulador de uma política pública pode alterar sua implementação (MUELLER, 2015). Portanto, alterando as competências dos atores e criando incentivos à determinadas condutas, há possibilidade de o formulador influenciar a forma como são prestadas as políticas públicas.

No entanto, também da complexidade do federalismo decorre não só relativa limitação à previsibilidade dos resultados como as opções e formas de indução geram consequências diversas para as diferentes opções tomadas no nível federal. No mesmo sentido, as previsões legais e normativas em uma política pública descentralizada necessariamente se submetem às limitações decorrentes da autonomia política dos entes federativos. Avaliada a questão da profissionalização da burocracia a partir de tal perspectiva, o que se nota é que mesmo em tendo se optado pelo deslocamento das decisões em nível local do poder legislativo para os conselhos populares, o resultado prático não acarreta no afastamento da influência dos interesses eleitorais imediatos nas decisões relativas às políticas públicas.

Ou seja, analisado o arranjo federativo em sentido amplo, ou seja, considerando tanto as normas constitucionais de repartição de competências quanto aquelas que regulamentam as formas de contratação da burocracia e que restringem os gastos dos entes federativos, a adesão aos parâmetros gerais do SUAS é a opção mais lógica que se apresenta aos atores políticos locais considerando os custos estabelecidos na normatização federal e benefícios também dela advindos.

O mesmo não ocorre ao serem colocados os custos, também em sentido amplo, de uma burocracia municipal profissionalizada na equação. Ainda que o modelo constitucional seja o de contratação de quadros efetivos por concurso público, com a ausência de sanções pelo não atendimento aos padrões determinados na NOB RH SUAS, cria-se a opção aos atores políticos locais de aderir ao sistema conformando ou não uma burocracia com vínculos mais estáveis. Como a opção por vínculos precários representa menor restrição à discricionariedade local, é logicamente esperado que se opte por ela.

É com base nestas ponderações que desenvolvo o próximo capítulo. Nele me dedico à análise empírica da burocracia municipal prestadora das políticas do SUAS.

CAPÍTULO 5 – UMA INTERPRETAÇÃO SOBRE CAPACIDADE INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DO SUAS: ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DO TIPO DE VÍNCULO DA BUROCRACIA DOS CRAS

De acordo com os objetivos já anunciados desta pesquisa, não se quer avaliar a prestação dos serviços da política de assistência social. A estratégia metodológica escolhida para analisar a burocracia municipal da prestação de serviços do SUAS é a de destacar o seu vínculo com a administração pública local, como variável que interpreto como relacionada à capacidade institucional e, conseqüentemente, de diferentes cenários de implementação nos municípios brasileiros.

Ante o número e a variabilidade de casos, os municípios brasileiros são um valioso laboratório para se detectar mudanças em relação a padrões institucionais, bem como para isolarem-se associações entre variáveis demográficas, políticas e administrativas. (MARENCO, 2017). A primeira pergunta que a análise empírica aqui realizada procura responder é a dimensão da desigualdade de distribuição dos padrões de profissionalização da burocracia dos CRAS nos municípios.

A disparidade de profissionalização da burocracia do SUAS no território brasileiro já foi demonstrada por estudos como de Cavalcante (2014); D'Álbuquerque (2017); Satyro, Cunha e Campos (2016) e; Satyro e Cunha (2017). Nesta pesquisa identifiquei os diversos padrões de distribuição possibilitada pela análise de resíduos padronizados e usei estes resultados para compreender a capacidade burocrática local no âmbito do SUAS.

A análise se dedica a avaliar comparativamente o tipo de vínculo com a administração pública dos burocratas do CRAS e dos burocratas municipais em geral. A opção por analisar apenas uma dimensão da profissionalização, ou da escala weberiana de Evans e Raunch (1999), decorre do fato de que entendo que tipos de vínculo empregatício permitem a interpretação sobre distribuição territorial da capacidade burocrática no sentido destacado pela literatura, ou seja, o da discricionariedade ou autonomia da “burocracia estável” perante a política local e governo do momento, e a discricionariedade da “burocracia precária” na implementação da política pública.

Outro aspecto da escala weberiana poderia ser o padrão de distribuição de distintos níveis de escolaridade entre as burocracias municipais. Entretanto, estas diferenças podem decorrer de variáveis socioeconômicas, enquanto que distintos padrões de tipos de vínculo empregatício estão mais relacionados, ainda que não exclusivamente, às decisões políticas.

Além disso, é exigência legal que a prestação de serviços sócio-assistenciais seja feita pela burocracia especializada com alto nível de escolaridade, especialmente, assistentes sociais e psicólogos(as). Portanto, a comparação com a burocracia em geral fica prejudicada.

Tento responder à questão central de pesquisa através da comparação entre os níveis de profissionalização da burocracia municipal em geral e da burocracia dos CRAS também em relação às grandes regiões e o porte dos municípios brasileiros. A hipótese é a de que apesar da pretensão de uniformização da burocracia exposta na NOB RH SUAS, na medida em que a não adesão à proposta não gera constrangimentos ou alterações significativas na relação entre o município e a União, a heterogeneidade dos vínculos empregatícios da burocracia municipal em geral se reproduzem na burocracia especializada da assistência social.

5.1 MÉTODO

Tendo em vista os objetivos propostos privilegiei as seguintes estratégias metodológicas:

- a) Comparação da distribuição territorial do tipo de vínculo com a administração pública dos servidores públicos dos CRAS e dos servidores públicos municipais em geral, tanto em relação às grandes regiões do país, quanto ao porte populacional dos municípios;
- b) Uso do método de análise estatística descritiva, especificamente, da técnica análise de resíduos;
- c) Interpretação dos resultados com base em elementos da “burocracia weberiana” que foram traduzidos na “escala weberiana” como *proxy* de capacidade estatal.

Para a análise dos resultados usei duas abordagens. Uma mais próxima dos dados em que apresentarei a descrição dos resultados da análise dos resíduos, isto é, a) o tipo de vínculos da burocracia que presta serviços da política de assistência social e; b) a variação do tipo de vínculo nos municípios brasileiros e sua relação com a região e porte populacional. No outro momento da análise, de certa forma extrapolo os resultados mais imediatos com base nos fundamentos teóricos da pesquisa. Assim, interpreto os resultados descritos a partir da premissa que os tipos e a variação constatadas importam para entender capacidade municipal

em implementar a política de acordo com as diretrizes nacionais. Ligado a isso os resultados obtidos serão compreendidos como denotando o poder discricionário da burocracia local-SUAS no sentido de sua relativa autonomia em relação à arena de disputa pelo poder política local.

Há duas definições distintas de procedimento comparativo. A primeira entende a comparação como uma técnica específica de pesquisa, utilizada especialmente no estudo comparativo de poucos casos, opondo-se, assim, às técnicas estatísticas. De outro lado, o procedimento comparativo pode ser entendido como “operação mental”¹⁴ realizada a partir de técnicas de pesquisa diversas que, embora bastante divergentes do ponto de vista da utilidade científica, pretendem todas explicar fenômenos sociais através do controle de suas condições de variação (PERISSINOTTO, 2013). Na medida em que este trabalho compara os resultados de índices estatísticos de distribuição calculados a partir de dois bancos de dados bastante extensos, ao se falar aqui em comparação se está tendo em mente sua definição enquanto “operação mental”, e não enquanto técnica de pesquisa específica.

Analisei a composição da burocracia dos CRAS e da burocracia municipal em geral a partir da comparação de dados do CENSO SUAS 2015 e da MUNIC/IBGE 2015, tanto considerando o porte populacional do município quanto sua localização geográfica. Entendo que vínculos mais estáveis com a administração pública são características que refletem um nível maior de institucionalização e estabilidade das políticas públicas de assistência social.

O CENSO SUAS é um levantamento sistemático de dados e informações sobre o SUAS nos estados e municípios coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS. Apesar da adoção da alcunha, diferentemente do Censo Demográfico do IBGE, não há visitas para coletar as informações. O preenchimento dos dados depende inteiramente dos gestores e da burocracia municipal, sob pena de suspensão do repasse de recursos pelo governo federal.

Embora só tenha sido regulamentado pelo Decreto nº 7.334/2010, o CENSO SUAS é realizado anualmente desde 2007, por meio de uma ação integrada entre a SNAS e a SAGI. Ganhou os contornos que tem hoje a partir de 2009, quando adotou o nome atual. Desde então incluiu novas informações a cada ano, com parte dos quesitos e perguntas substituídos ou reformulados. O questionário é, portanto, mutável, mas congruente em suas versões.

¹⁴ Como “operação mental”, os princípios lógicos do método comparativo foram sistematizados por John Stuart Mill no livro III da obra *System of logic*, publicada em 1886 (PERISSINOTTO, 2013).

A MUNIC IBGE é realizada desde 1999 e reúne periodicamente dados sobre o universo dos 5570 municípios brasileiros. Assim como no CENSO SUAS, a reunião dos dados depende da prestação de informações pelos municípios, normalmente por um ou mais burocratas municipais indicados pelo prefeito municipal.

Os dados aqui utilizados foram retirados do questionário sobre recursos humanos do CRAS do CENSO SUAS 2015 e da MUNIC IBGE/2015. A abrangência das pesquisas é a mesma, o universo de municípios brasileiros. É necessário atentar para o fato de que os dados sobre a burocracia do CRAS também estão contidos no banco de dados sobre a burocracia em geral. Considerando a proporção, no entanto, a sobreposição não prejudica a validade geral da análise que se atem à comparação entre as regiões e municípios.

As proporções, considerando a localização regional dos municípios, encontram-se expressas na *Tabela 1*.

Tabela 1. *Proporção do número de servidores do CRAS frente ao número de servidores da administração pública direta por grande região (2015)*

Região	Razão entre servidores do CRAS e os servidores da Adm. Pública Direta	Representação da razão em termos percentuais	Fração: servidores do CRAS frente aos servidores da Adm. Pública Direta
<i>Centro oeste</i>	0,01388	1,39%	1/72
<i>Nordeste</i>	0,01691	1,69%	1/59
<i>Norte</i>	0,01542	1,54%	1/65
<i>Sudeste</i>	0,01265	1,27%	1/79
<i>Sul</i>	0,01692	1,69%	1/59
	0,01498	1,50%	1/67

Fonte: *Elaboração própria a partir de dados do CENSO SUAS 2015 e da MUNIC 2015*

Nota-se que a proporção entre as regiões sul e nordeste, além de ser a maior, é quase a mesma. Tal proporção não é esperada tendo-se em mente a elevada concentração de demanda potencial nas regiões Norte e Nordeste. No entanto é preciso levar em conta a disparidade do porte populacional dos municípios localizados nas regiões e, especialmente, a diversidade de formas de contratação de ambas as categorias.

A *Tabela 2* considera o porte populacional dos municípios.

Tabela 2. *Proporção do número de servidores do CRAS frente ao número de servidores da administração pública direta por porte da população (2015)*

	<i>Razão entre os servidores do CRAS e os servidores da Administração Pública Direta</i>	<i>Representação da razão em termos percentuais</i>	<i>Fração: servidores do CRAS frente aos servidores da Administração Pública Direta</i>
Grande	0,0119	1,19%	1/84
Médio	0,0129	1,29%	1/78
Metrópole	0,0093	0,93%	1/108
Pequeno 1	0,0224	2,24%	1/45
Pequeno 2	0,0138	1,38%	1/72
	0,0150	1,50%	1/67

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CENSO SUAS 2015 e da MUNIC 2015.

Aqui se destaca a razão da proporção dos municípios pequenos. A proporção entre número de servidores do CRAS em relação ao número geral de servidores diminui quanto maior o município.

Para aprofundar a análise comparativa usei a análise de resíduos padronizados de dados categóricos que permite a identificação de acúmulos de frequências acima ou abaixo do que seria esperado se a distribuição dos casos entre as variáveis fosse independente (CERVI, 2014). Ou seja, “são os valores que sobram (para mais ou para menos) quando a distribuição entre o valor observado e o esperado não é aleatória” (CERVI, 2014, p. 70).

Toda análise de resíduos serve para verificar a diferença entre o valor observado e o valor esperado de uma distribuição de frequência. A vantagem analítica dos resíduos padronizados em relação aos resíduos brutos ou simples é que aqueles são um coeficiente calculado a partir da padronização dos resíduos brutos, para que tenham a mesma variância e tornem-se adimensionais. Assim, o resíduo padronizado “apresenta variância constante, o que permite a comparação direta entre os valores” (CERVI, 2014, p. 70).

Qualquer valor acima de 1,96 deve ser considerado estatisticamente significativo, indicando que o número de casos encontrado naquela relação é maior do que supunha a hipótese de independência entre as variáveis. Quanto maior o número, mais intensa é a relação. O fato de o valor ser positivo significa que a concentração de casos é maior do que o esperado. Obviamente, resultados negativos refletem que há uma menor concentração de casos do que o esperado se a distribuição fosse independente. Tratando-se de um indicador comparativo, os valores maiores ou menores também indicam a força da concentração.

5.3 DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DO TIPO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO DAS BUROCRACIAS MUNICIPAIS E DOS CRAS

A análise dos tipos de vínculo empregatício deve levar em conta que cada uma das categorias – se estatutária ou precária - reflete cenários distintos de implementação da política pública e de capacidade burocrática local. Expressa, também motivações e consequências políticas diversas.

A presença de uma burocracia estatutária, com vínculos estáveis, privilegia a impessoalidade e critérios técnicos e meritocráticos de seleção. A grande presença de cargos comissionados pode estar relacionada ao uso clientelístico. A contratação de servidores temporários gera maior facilidade da reversão da política pública. A grande presença de vínculos celetistas revela uma disposição ou tendência à terceirização. No entanto, há se levar em conta que mesmo que não contem com estabilidade, os(as) celetistas, no geral, se submetem a avaliação a partir de metas e indicadores, e isto pode reduzir a interferência política sobre a distribuição de cargos e verbas públicas (ABRUCIO, 2007).

Como dito anteriormente, o padrão de distribuição esperado para a burocracia municipal em geral é o de heterogeneidade, pela forma descompassada com que se deu a descentralização de políticas públicas prevista na Constituição, bem como foi possibilitado pela previsão de convivência de formas meritocráticas de seleção com formas clientelistas (MARCONI, 2010, ABRUCIO, 2007).

No caso da burocracia especializada do CRAS, a NOB RH SUAS pretendeu estabelecer um padrão de profissionalização baseado na prevalência de tipos de vínculo mais estáveis, privilegiando a contratação de servidores efetivos. No entanto, minha suposição é a de que a mesma heterogeneidade observada para a burocracia em geral se reproduz na burocracia do CRAS porque, ante a ausência de sanções pela não conformação de burocracias estáveis, a preferência racional do governo local é pela conformação de burocracias mistas, pois vínculos precários possibilitam maior alinhamento às suas opções políticas e oportunidade para patronagem.

A análise comparada dos resíduos da distribuição a seguir apresentada pretende verificar tal hipótese. Mas também revela incidentalmente conclusões sobre a burocracia em geral. Para realizar a análise dos resíduos apresento primeiro as diferenças em relação às grandes regiões e depois em relação ao porte populacional dos municípios.

Para possibilitar a análise comparada foi necessário agregar os dados do CENSO SUAS por municípios, já que neste a unidade de análise é o servidor público, assim como há mais de um CRAS em vários municípios. O que fiz foi a agregação através do somatório do número de casos, transformando assim a unidade de análise do banco de dados retirado do CENSO SUAS também em município.

Os dados sobre a amostra dos dois bancos de dados estão pormenorizados nas Tabelas 3 e 4. A Tabela 3 apresenta os valores utilizados para a análise da distribuição entre as grandes regiões.

Tabela 3. Número de municípios, quantidade de servidores do CRAS e quantidade de servidores da administração pública direta por grande região (2015)

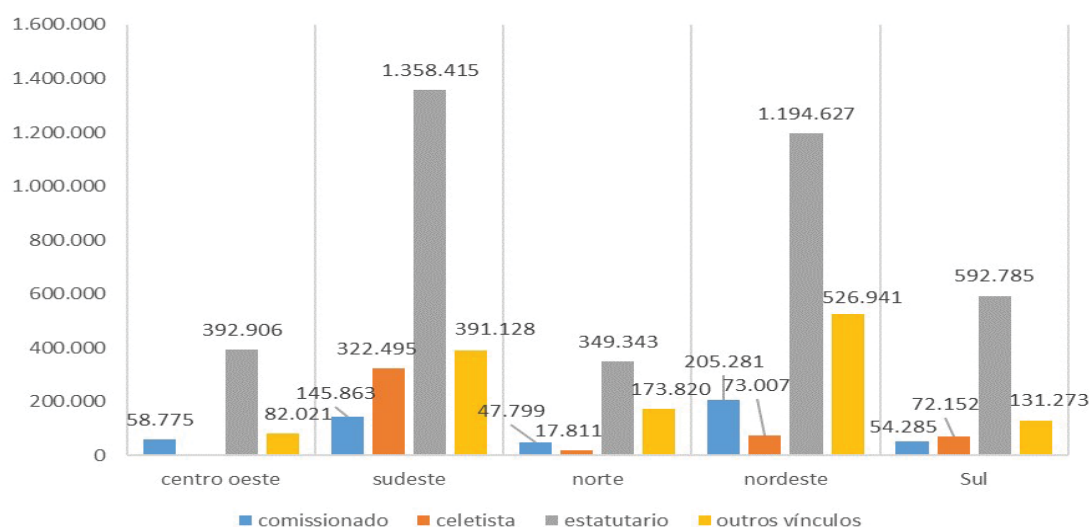
Região	Municípios		Servidores do CRAS		Servidores da Adm. Pública Direta	
	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%
<i>Centro oeste</i>	466	8,47%	7.497	8,07%	540.022	8,71%
<i>Nordeste</i>	1.787	32,49%	33.878	36,45%	2.004.019	32,31%
<i>Norte</i>	446	8,11%	9.068	9,76%	588.088	9,48%
<i>Sudeste</i>	1.645	29,90%	28.090	30,23%	2.219.789	35,79%
<i>Sul</i>	1.157	21,03%	14.401	15,50%	850.980	13,72%
	5.501	100,00%	92.934	100,00%	6.202.898	100,00%

Fonte: o autor.

Como se vê, as proporções são bastante semelhantes. É interessante notar o maior percentual e servidores do CRAS do que da administração pública em geral na região Sul, assim como a relação inversa na região Norte, ainda que os números sejam próximos. A demanda potencial por serviços assistenciais é maior no Norte e Nordeste do que no Sul, o que deveria acarretar em uma maior concentração percentual da burocracia especializada nas regiões mais carentes.

Nas regiões Nordeste e Sul, a razão entre servidores do CRAS e da administração pública em geral é a mesma, sendo a mais alta em relação às demais regiões. Seria esperado que a região Norte, com alta demanda potencial de serviços assistenciais, contasse com maior razão de servidores do CRAS do que a região Sul, o que não ocorre.

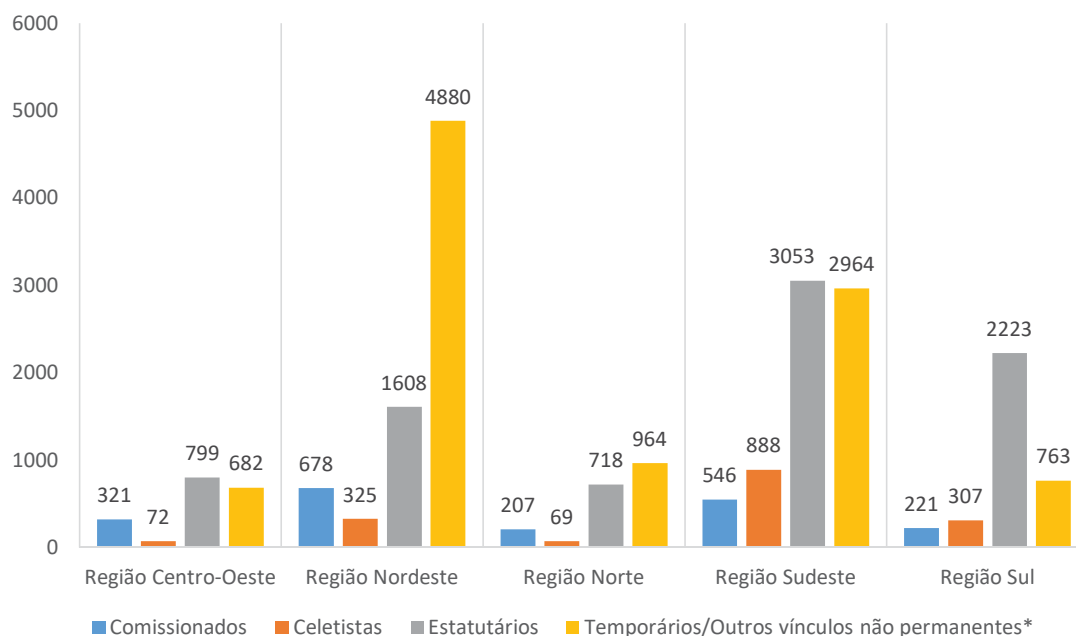
Nota-se que os padrões de distribuição da burocracia especializada da assistência social e da burocracia em geral são diversos, assim como variam entre as grandes regiões. É o que revelam os Gráficos 12 e 13:

Gráfico 12. Tipo de vínculo do servidor por grande região (ADM Pública -2015)

$X^2 = 347.276,57$ sig (0,00) DF = 12

* (terceirizado; voluntário, sem vínculos, outros vínculos não permanentes).

Fonte: elaboração própria a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC – 2015.

Gráfico 13. Tipo de vínculo do servidor por grande região (CRAS-2015)

$X^2 = 2894,358$ sig (0,00) DF = 12

* (terceirizado; voluntário, sem vínculos, outros vínculos não permanentes)

Fonte: elaboração própria a partir do Censo CRAS RH 2015.

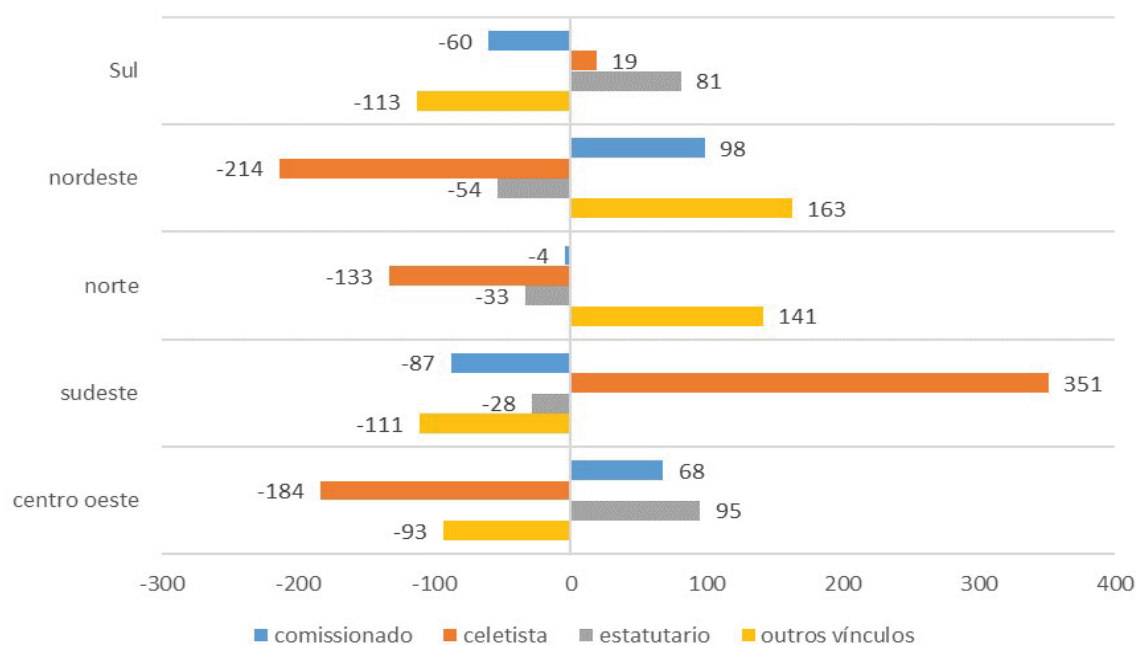
Considerada a administração pública em geral, em todas as grandes regiões prevalecem os servidores estatutários, ainda que as proporções sejam bastante variadas. Não é

o que se nota no caso da burocracia especializada dos CRAS. Há grande número de servidores temporários na região Nordeste e de estatutários na região Sul. No caso da região Sul, a distribuição dos tipos de vínculo entre burocratas do CRAS e da administração pública em geral é semelhante. Por sua vez, no Nordeste, enquanto o número total de servidores estatutários da administração em geral é quase o dobro do de servidores com outros vínculos, a relação se inverte quando se observa a burocracia especializada dos CRAS.

Na região Norte o número total de temporários do CRAS é quase equivalente ao de estatutários, enquanto que na administração pública em geral o número de estatutário é praticamente o dobro do de temporários. Na região Sudeste também há a equivalência entre os dois tipos de vínculos na burocracia dos CRAS, o que não ocorre no caso da burocracia em geral.

Considerada a distribuição entre as regiões a partir da análise dos resíduos padronizados, no entanto, se revelam distintos padrões de distribuição (*Gráfico 14*).

Gráfico 14. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre tipo de vínculo do servidor por grande região (ADM Pública -2015)



$X^2 = 347.276,57$ sig (0,00) DF = 12

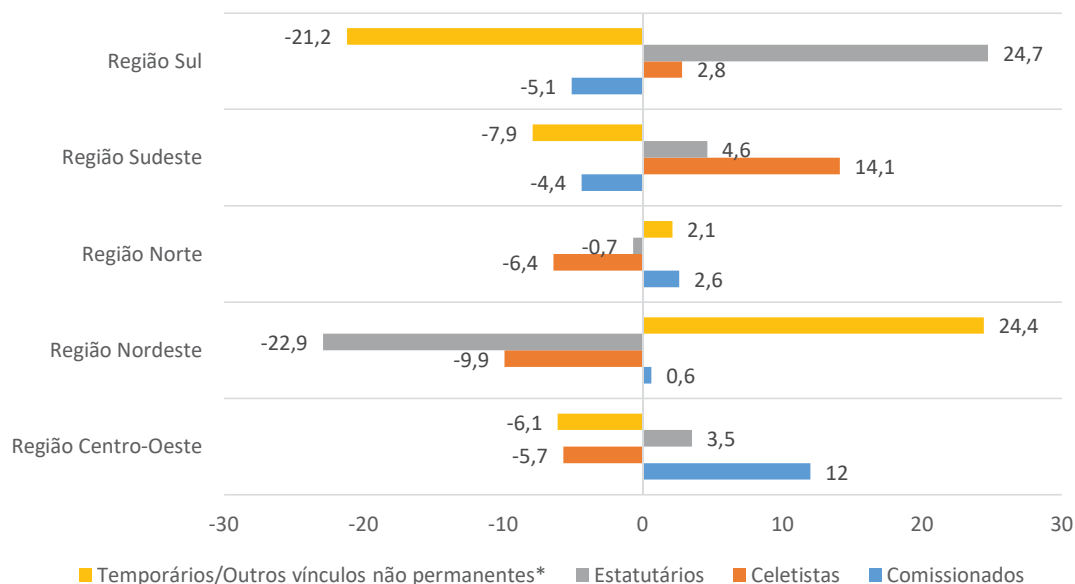
* (terceirizado; voluntário, sem vínculos, outros vínculos não permanentes).

Fonte: elaboração própria a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC – 2015.

Há forte concentração em todos os casos, mas cada região do país constitui um cenário diverso. Na região Sul, há grande concentração de estatutários e também de celetistas, embora a presença destes últimos seja bastante inferior à de celetistas no Sudeste, onde há também ausência de concentração de todas as outras categorias. Existe semelhança entre o Norte e o Nordeste, nessas regiões há grande concentração de temporários e ausência de concentração de estatutários. No caso do Nordeste há também forte presença de comissionados, os quais são também bastante presente no Centro Oeste, onde, no entanto, há ausência de concentração de temporários e uma forte presença de estatutários.

Analisada somente a burocracia do CRAS, nota-se algumas semelhanças com a burocracia em geral, conforme o *Gráfico 15*.

Gráfico 15. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre tipo de vínculo do servidor por grande região (CRAS-2015)



* (terceirizado; voluntário, sem vínculos, outros vínculos não permanentes).

Fonte: elaboração própria a partir do Censo CRAS RH 2015.

O padrão de distribuição entre as regiões Sul e Nordeste é oposto. A força da relação de presença e ausência de concentração de estatutários e temporários é expressa pelo grande valor do índice nos dois casos. Na região Norte, ainda que em menor força, tanto a concentração de comissionados quanto de temporários é significativa. De maneira geral, estes resultados confirmam que há um predomínio da informalidade em municípios das regiões Norte e Nordeste do país, e que no Sul há a tendência à concentração de estatutários (SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016).

Mas há diferenças entre Norte e Nordeste. Na região Norte, apesar da concentração de comissionados e temporários ser significativa, é bem menor do que a encontrada no Nordeste. Também na região Norte, a ausência de concentração de celetistas não é significativa. O contrário ocorre no Nordeste. Na região Centro-Oeste a distribuição é bastante peculiar em comparação às demais regiões: a presença de comissionados é bastante grande, mas a de efetivos também é significativa, assim como ausência de relação de concentração de celetistas e temporários.

Em comparação à distribuição da burocracia em geral, o padrão mais semelhante se dá nas regiões Sul e Centro Oeste. No caso da região Sudeste, enquanto na burocracia em

geral há ausência de concentração de todas as outras categorias excetuados os celetistas, no caso do CRAS também há forte presença de estatutários. No caso da região dos CRAS do Norte, há também forte concentração de comissionados, o que não se revela para a burocracia municipal em geral. Na região Nordeste, a relação de comissionados do CRAS, embora positiva, não é significativa, diferentemente do que ocorre para a administração pública em geral.

De maneira geral, os achados em relação aos burocratas do CRAS reforçam a validade dos termos da indicação de Sátyro, Cunha e Campos (2016) sobre um predomínio da informalidade nas regiões norte e nordeste. A inversão dos padrões entre as regiões Sul e Sudeste não só é evidente como também é muito grande a diferença da distribuição, considerado o valor do índice. Quanto aos celetistas, embora a indicação de Sátyro, Cunha e Campos (2016) de uma forte presença destes no estado de São Paulo ajude a explicar a concentração na região Sudeste, a presença também é significativa, embora bem menor, na região Sul.

A comparação entre a burocracia do CRAS e da administração pública mostra que, no geral, não há convergência do padrão de tipo de vínculo, salvo nas regiões Sul e Centro Oeste. Consideradas as regiões com maior demanda potencial de serviços assistências, a resposta que tem sido dada é diversa. Na região Norte existe forte presença de temporários, mas a concentração de comissionados é ainda maior. Na região Nordeste, por sua vez, a demanda por serviços assistenciais parece ser atendida com a configuração de vínculos precários.

Múltiplos cenários de implementação também se revelam ao se considerar a distribuição entre os municípios de portes diversos. Ao se utilizar o porte populacional dos municípios como variável de análise é preciso levar em consideração as limitações impostas pela amostra. Isso porque 45,95%, ou seja, quase a metade dos municípios brasileiros possui menos de 10 mil habitantes cada um. De outro lado, sua população representa pouco mais de 7% do total dos brasileiros. No sentido oposto, há apenas 245 municípios, ou 4,4% da amostra, com mais de 100 mil habitantes, mas concentrando mais da metade da população nacional (MARENCO, 2017).

Tendo em conta tais restrições, os parâmetros de definição das categorias utilizados para a análise são os mesmos utilizados no CENSO SUAS e pelo IBGE. Assim, são enquadrados na categoria “metrópole” municípios com população acima de 900 mil habitantes. São considerados “grandes” os municípios com população entre 100 mil e 900 mil habitantes; “médios” com população entre 50 mil e 100 mil habitantes; “pequeno II” com

população entre 20 mil a 50 mil habitantes; e “pequeno I” aqueles com população abaixo de 20 mil habitantes.

As *Tabelas 5 e 6* apresentam a amostra pormenorizada e a razão entre a burocracia especializada dos CRAS e da burocracia em geral.

Tabela 5. Número de municípios, quantidade de servidores do CRAS e quantidade servidores da administração pública direta por porte da população (2015)

	Municípios		Servidores do CRAS		Servidores da Adm. Pública Direta	
	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%
<i>Grande</i>	66	4,84%	19.614	21,11%	1.645.898	26,53%
<i>Médio</i>	25	5,91%	10.352	11,14%	802.572	12,94%
<i>Metrópole</i>	17	0,31%	6.669	7,18%	720.918	11,62%
<i>Pequeno 1</i>	3.849	69,97%	37.705	40,57%	1.686.296	27,19%
<i>Pequeno 2</i>	1.044	18,98%	18.594	20,01%	1.347.207	21,72%
	5.501	100,00%	92.934	100,00%	6.202.891	100,00%

Fonte: o autor.

Tabela 6. Proporção do número de servidores do CRAS frente ao número de servidores da administração pública direta por porte da população (2015)

Porte	Razão entre os servidores do CRAS e os servidores da Adm. Pública Direta	Representação da razão em termos percentuais	Fração: servidores do CRAS frente aos servidores da Adm. Pública Direta
<i>Grande</i>	0,0119	1,19%	1/84
<i>Médio</i>	0,0129	1,29%	1/78
<i>Metrópole</i>	0,0093	0,93%	1/108
<i>Pequeno 1</i>	0,0224	2,24%	1/45
<i>Pequeno 2</i>	0,0138	1,38%	1/72
	0,0150	1,50%	1/67

Fonte: o autor.

De forma geral, a proporção do número de servidores do CRAS frente ao número de servidores cresce na medida em que decresce o porte populacional dos municípios. Enquanto nos municípios categorizados como “Pequeno I” há um servidor do CRAS para cada 45 servidores da administração pública em geral, nas metrópoles há 1 para cada 108, respectivamente. A mesma relação negativa entre porte populacional e número de servidores é observada se considerados a quantidade de servidores nos dois casos (administração em geral e CRAS) por habitantes (Tabela 7).

Tabela 7. Coeficiente de servidores por mil habitantes – Total 2015

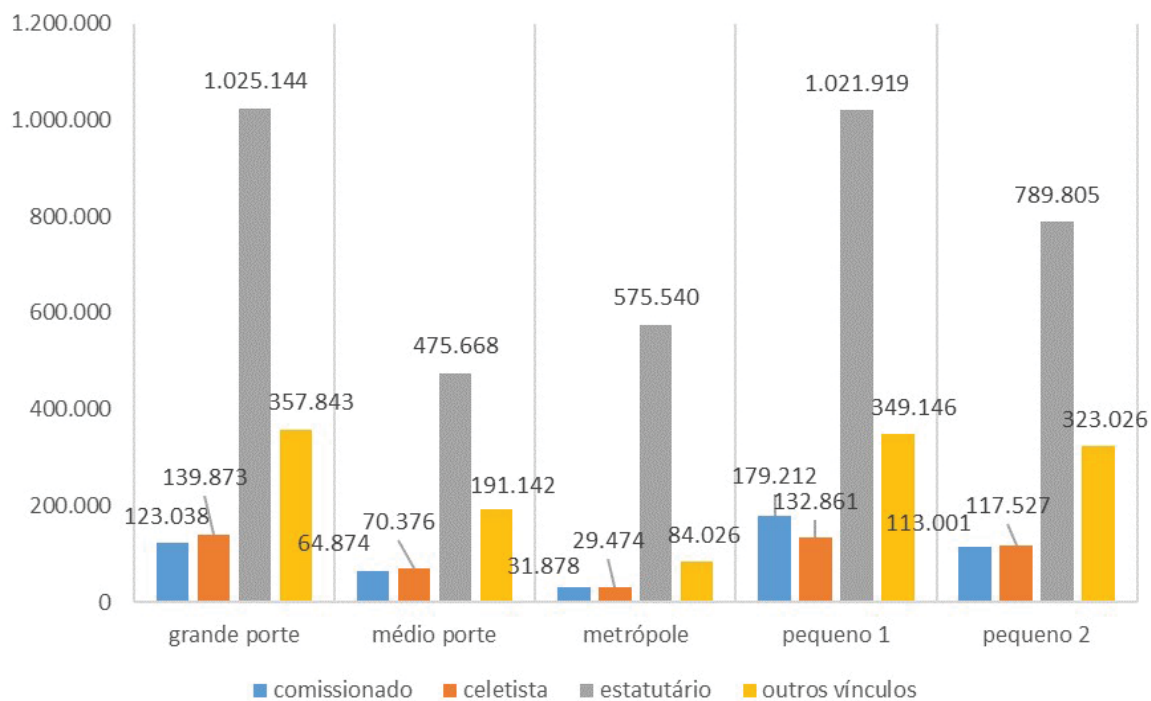
	Média do CRAS	Média da administração pública direta
<i>Grande</i>	0,35	29,1
<i>Médio</i>	0,47	36,27
<i>Metrópole</i>	0,19	18,43
<i>Pequeno 1</i>	1,55	58,33
<i>Pequeno 2</i>	0,61	43,43
<i>Média total sem estratificação</i>	1,25	52,66
<i>N</i>	5501	5501

Fonte: o autor.

Enquanto nos municípios “Pequeno I” há 1,55 servidores do CRAS e 58,33 servidores da administração pública em geral por mil habitantes, nas metrópoles a proporção é muito menor. Tanto no caso da burocracia especializada quanto da burocracia em geral a proporção de burocratas diminui na medida em que aumenta o número de habitantes. Da mesma forma que apontado por Marengo (2017) para a administração pública em geral, também no caso da burocracia dos CRAS a dimensão de servidores públicos em relação à população de cada cidade apresenta é decrescente à medida que se desloca dos menores municípios em direção aos maiores.

A análise dos tipos de vínculo, no entanto, demonstra que a conformação da burocracia dos CRAS é diferente daquela da administração pública em geral (*Gráficos 16 e 17*).

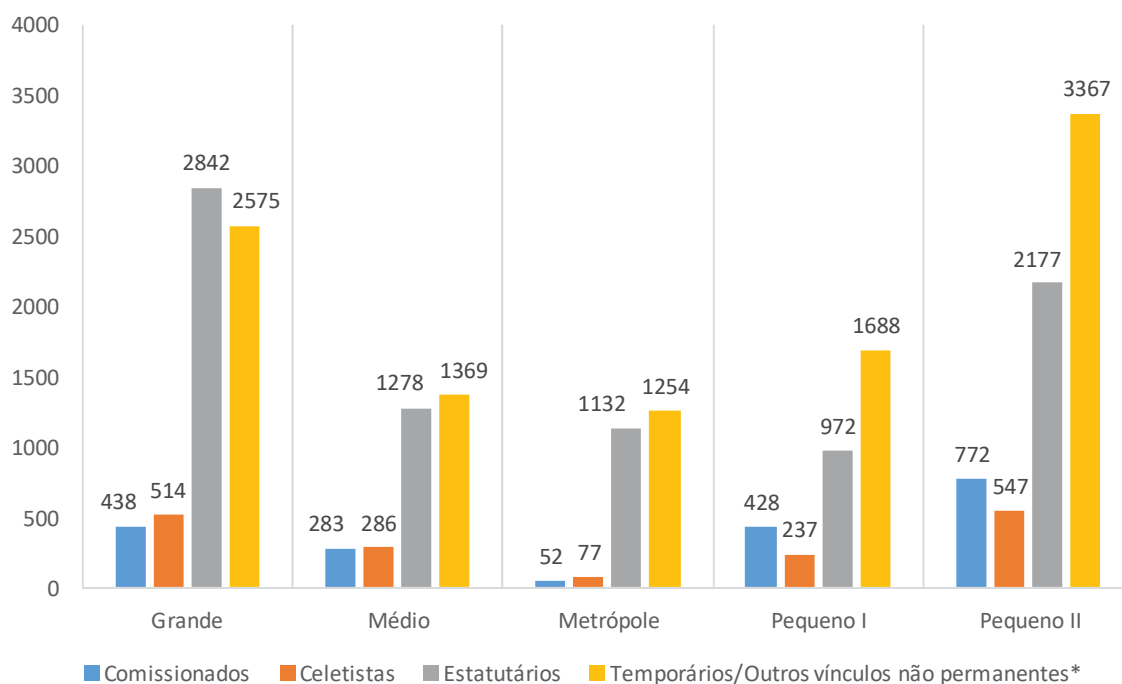
Gráfico 16. Tipo de vínculo do servidor por porte da população (ADM Pública - 2015)



$\chi^2 = 5.659,17$ sig (0,00) DF = 12

* (terceirizado; voluntário, sem vínculos, outros vínculos não permanentes)

Fonte: elaboração própria a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC – 2015.

Gráfico 17. Tipo de vínculo do servidor por porte da população (CRAS- 2015)

$\chi^2 682,531^a \text{ sig } (0,00) \text{ DF} = 12$

* (terceirizado; voluntário, sem vínculos, outros vínculos não permanentes).

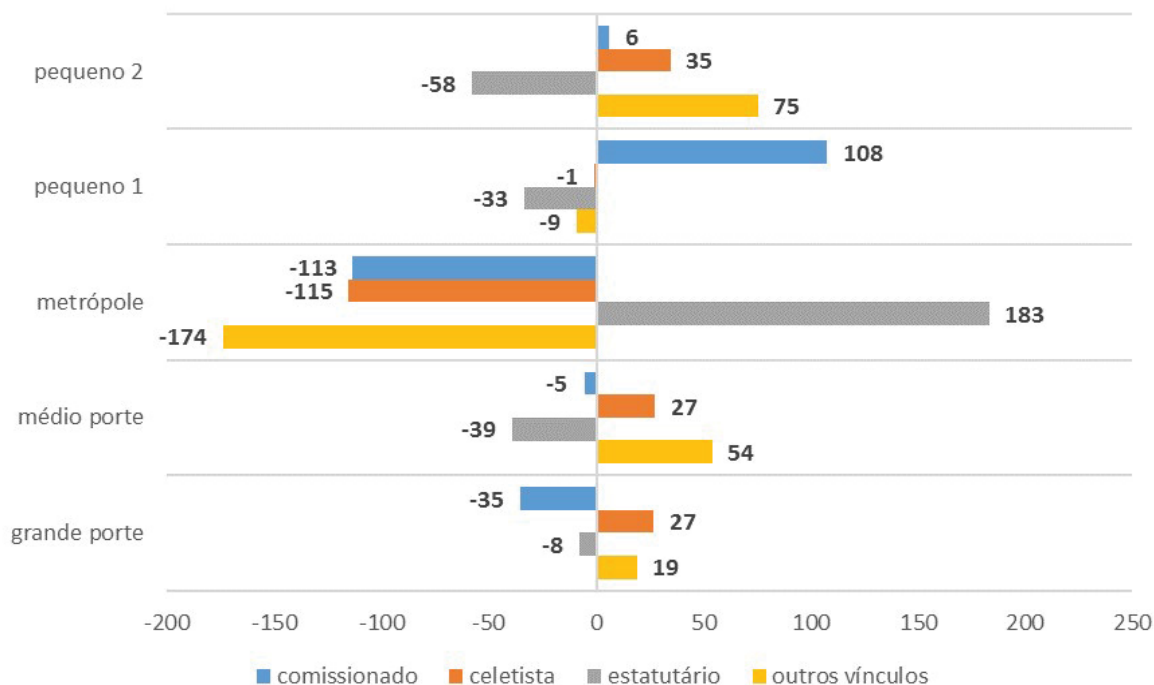
Fonte: elaboração própria a partir do Censo CRAS RH 2015.

Na burocracia do CRAS, a quantidade de estatutários em relação ao de temporários só é maior nos grandes municípios. Em todos os demais portes, os temporários excedem não só os estatutários, mas também celetistas e comissionados. Tanto nos municípios “Pequeno I” e “Pequeno II” há mais servidores comissionados do que celetistas (*Gráfico 17*)

O número total de servidores estatutários na burocracia em geral é maior do que o das demais categorias em todos os portes populacionais. Também em todos os portes populacionais, o número de temporários é maior do que o de comissionados e celetistas. O número total de celetistas é maior do que o de comissionados, salvo nos municípios categorizados como “Pequeno I” (*Gráfico 18*).

A análise dos resíduos padronizados da distribuição está representada nos *Gráficos 18 e 19*:

Gráfico 18. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre tipo de vínculo do servidor por porte da população (ADM Pública -2015)



$X^2 = 5.659,17$ sig (0,00) DF = 12

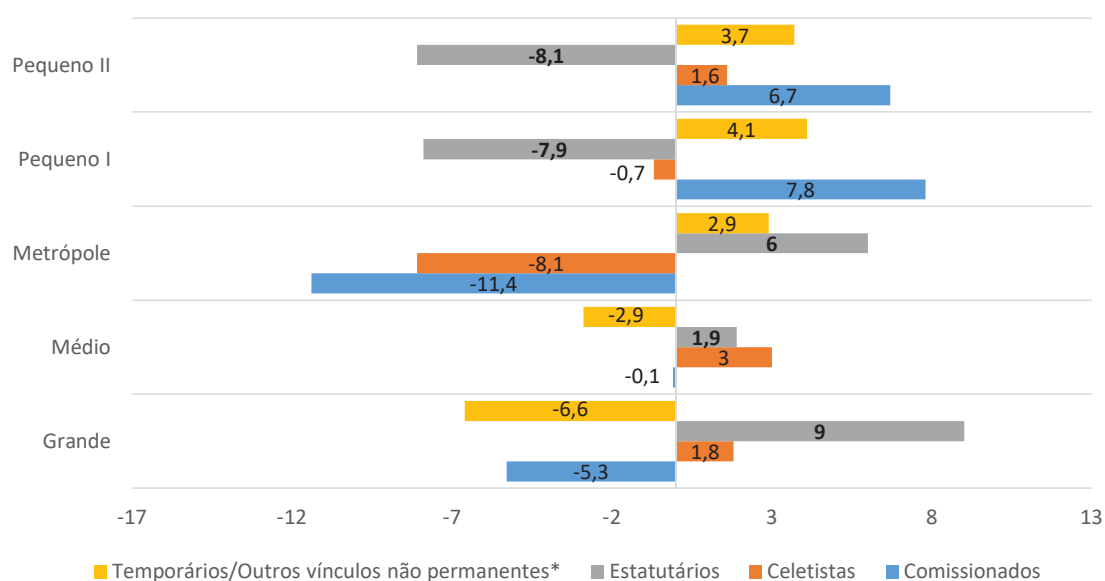
* (terceirizado; voluntário, sem vínculos, outros vínculos não permanentes)

Fonte: elaboração própria a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC - 2015

Apesar de os números totais indicarem a prevalência, num primeiro olhar, de vínculos estatutários em todos os portes populacionais, o que se nota é que a concentração positiva de tal tipo de vínculo só ocorre nas metrópoles. Tanto os municípios de porte “Pequeno I” e “Pequeno II” apresentam concentração de comissionados, porém, a presença deste tipo de vínculo é muito maior nos “Pequeno I”. Nos municípios “Pequeno II” há forte presença de temporários e de celetistas, embora estes últimos em menor concentração. Nos municípios classificados como “Pequeno I”, a presença de celetistas não é significativa e há ausência de concentração significativa de temporários. Também nos municípios de médio e grande porte há presença significativa de celetistas e de vínculos temporários, embora nos de grande porte a concentração de celetistas seja maior que a de temporários e, nos de médio porte a relação é inversa.

Assim como no caso da distribuição entre as grandes regiões, o padrão de distribuição da burocracia dos CRAS é diverso do da burocracia em geral (Gráfico 19)

Gráfico 19. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre tipo de vínculo do servidor por porte da população (CRAS-2015)



* (terceirizado; voluntário, sem vínculos, outros vínculos não permanentes).

Fonte: elaboração própria a partir do Censo CRAS RH 2015.

Tanto as metrópoles quanto os grandes municípios concentram os servidores estatutários. No entanto, as metrópoles contam com grande ausência de concentração de celetistas, cuja distribuição, positiva ou negativa, não se revela significativa nos municípios de grande porte. Nos municípios de médio porte o valor do índice de estatutários beira a significância, mas não a atinge. De outro lado é significativa quanto à presença de burocratas com vínculo celetista e à ausência de concentração de temporários. A identidade de padrões se dá entre as categorias “pequeno I” e “pequeno II”, onde os índices de ausência concentração de estatutários e de presença de comissionados são próximos. A presença de temporários é significativa nos dois casos, mas a de comissionados é maior.

No caso do CRAS, os municípios “Pequeno I” e os “Pequeno II” apresentam grande concentração de servidores comissionados. A relação entre comissionados e grandes municípios ou metrópoles é ausente. Nas metrópoles, a presença de estatutários é positiva e significativa na burocracia em geral; na burocracia do CRAS há também presença bastante significativa de temporários, ainda que relativamente menor.

De maneira geral, a análise comparada dos resultados permite concluir que na burocracia em geral, da mesma maneira que na burocracia do CRAS, existe heterogeneidade

na distribuição dos tipos de vínculo, seja se consideradas as regiões, seja o porte populacional dos municípios. Todavia, há diferenças entre a composição da burocracia em geral e a da burocracia especializada da política de assistência social.

Estes dados denotam que diante da fragilidade dos mecanismos de indução, as pretensões da NOB RH SUAS para a conformação de vínculos estáveis não foram acatadas pelos municípios. No que diz respeito ao tipo de vínculo, é marcante as disparidades regionais na distribuição da burocracia dos CRAS no território brasileiro. Na burocracia dos CRAS há grande presença de servidores comissionados e de temporários, especialmente na região Nordeste e nos pequenos municípios. De forma geral, prevalecem tipos de vínculo que favorecem a patronagem e que prejudicam a permanência das políticas públicas.

5.4 PROFISSIONALIZAÇÃO E CAPACIDADE BUROCRÁTICA MUNICIPAL

Pesquisas comparadas sobre o grau de institucionalização da burocracia em diferentes países em desenvolvimento têm considerado o Brasil como um dos países latino-americanos onde o serviço civil é dotado do maior grau de profissionalização, destacando-se o papel da institucionalização da forma de ingresso no por meio de concurso para tal resultado (PACHECO, 2010). De outro lado, tradicionalmente se indica que embora o número de servidores públicos no Brasil não seja excessivo, sua distribuição regional é desigual (MARCONI, 2010). Também se aponta que formas de contratação diversas da estatutária são utilizadas para grande número de cargos localizados em níveis baixos na estrutura do estado (LIGHT, 1995), e indiferentemente para cargos que exigem níveis altos ou baixos de escolaridade (MARCONI, 2010).

A frequente explicação é que tal fenômeno decorre da politização da máquina pública, por meio do clientelismo e do poder de nomeação utilizado pelos governantes como moeda de troca no jogo político partidário. Apesar de o processo de adoção de regras do modelo burocrático típico, como o concurso público, estabilidade e organização de carreiras, como princípios gerais tenha se iniciado na década de 1930, o modelo seria até hoje inacabado, convivendo com outras formas de ingresso e permanência nos quadros de pessoal. (MARCONI, 2010).

O que se pretendeu com esta pesquisa foi lançar um olhar mais complexo sobre tal relação, especialmente considerando a influência do arranjo institucional específico da política pública analisada. Embora a regulamentação dos serviços do SUAS se dê no nível

federal, uma parcela de discricionariedade subsiste para os governos locais, aqui incluída a forma de composição das burocracias prestadoras dos serviços. Isso porque embora as normas expedidas pela União incentivem a composição de burocracias profissionalizadas, não há qualquer consequência financeira direta para a não adesão a tais diretivas. Além disso, há vedação da utilização de parcela dos recursos repassados pela União para pagamento de pessoal, e os governos locais também se submetem às restrições da LRF.

A principal conclusão da análise é a de que apesar da coordenação técnica da burocracia federal, a forma de prestação dos serviços assistenciais se materializa em distintos cenários de implementação. Nesse sentido, é de se esperar que a construção de um sistema único da política pública de assistência social com validade para todo o território apresente desafios e assimetrias entre localidades, na medida em que pobreza e desigualdade são fenômenos complexos e multidimensionais (BICHIR, 2011). Portanto, o papel de coordenação desempenhado pelo MDS tem destacada importância, não devendo ser minimizado.

Nesse sentido, também proponho que um dos fatores que possibilitou a rápida adesão dos municípios ao SUAS foi a composição de burocracias estáveis não ter se tornado um condicionante do repasse de recursos. Como já argumentei, caso isso ocorresse, provavelmente traria dificuldades adicionais para a coordenação nacional da política de assistência social, por conta da legislação que incide sobre a despesa municipal com pessoal e do jogo da política local, no qual a contratação por vínculo precário, não raro, é peça importante na busca de votos.

Sob outra perspectiva, no entanto, uma indução mais forte da profissionalização da burocracia poderia afetar positivamente a permanência da política de assistência social. Particularmente concordo com o argumento de que, certos programas da política nacional de assistência social atingiram o “*ponto de não retrocesso*”, dados os altos custos políticos” (BICHIR, 2011) da reversão de uma política pública, especialmente aquelas de grande visibilidade e bem avaliadas, que geram um “mecanismo de *ratchet* e dependência da trajetória (PIERSON, 1995)

Entretanto, comparativamente, os serviços sócio-assistências do SUAS têm menor visibilidade – neste sentido maior risco de descontinuidade - do que os programas de transferência de renda. Além disso, o fato de que os principais marcos normativos da implementação, assim como grande parte do financiamento, se estabelecem a partir da iniciativa exclusiva do executivo federal também acarreta na falta de garantia de sua continuidade, sempre ameaçada por uma mudança no plano político federal. Nesse ponto é

que a conformação de burocracias municipais profissionalizadas poderia vir a estabelecer um importante *path dependency*.

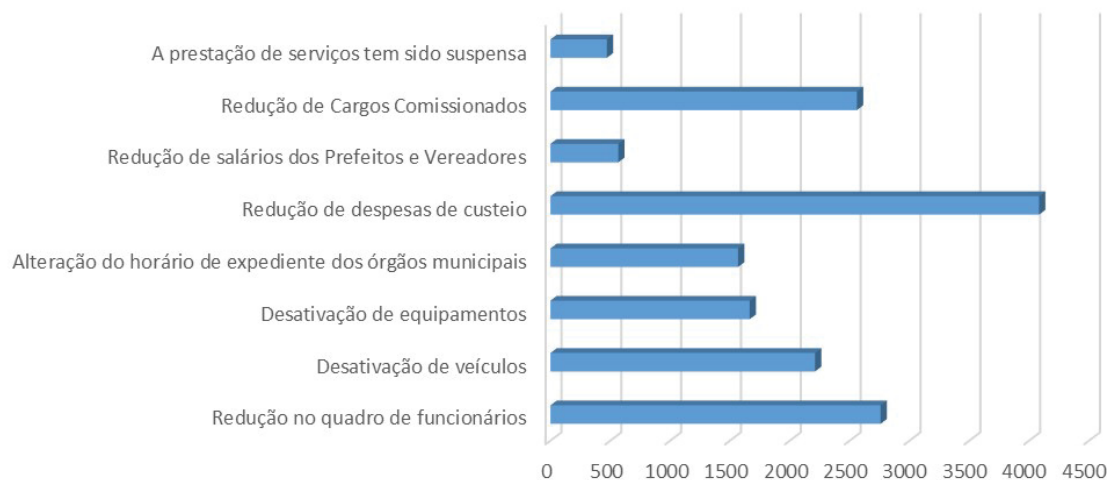
A despeito desta controvérsia, é interessante para o debate fazer o exercício de simulação de mecanismos de incentivo à composição de burocracias estáveis. Por exemplo, o repasse pela União de recursos extras para este fim, ou a retirada da proibição de utilização de recursos do IGD SUAS para pagamento de pessoal. Da mesma forma, as transferências fiscais federais têm papel importante no financiamento das despesas de grande parte dos municípios (DEDA; KAUCHAKJE, 2017). Nesse aspecto, os valores repassados através do FPM mais do que dobraram no período 2005-2012, com acréscimos significativos em todas as regiões e em municípios de todos os portes (BRASIL, 2013).

No entanto, o cenário positivo para a inclusão deste mecanismo parece ter passado. Em outras palavras há indícios de que janela de oportunidades (KINGDON, 2003) para imposição de normas mais restritivas à discricionariedade dos governos locais para compor a burocracia do SUAS já fechou. De 2016 para 2017, o governo federal reduziu em mais de mais de 19% os recursos do co-financiamento para manutenção e continuidade dos serviços do SUAS nos municípios, num total de 458 milhões de reais. O maior corte se concentrou no âmbito da Proteção Social Básica, ou seja, nos CRAS, com diminuição de 15%, ou cerca de 227 milhões. A Proteção Social Especial de Média Complexidade perdeu cerca de 23% de seus recursos, cerca de 113 milhões de reais que deixaram de ser utilizados nos CREAS. No nível de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, onde se localizam os serviços prestados por instituições não governamentais credenciadas, o corte foi de cerca de 25%, próximo dos 69 milhões de reais. Por fim, o IGD SUAS sofreu diminuição de 35%, ou seja, quase 50 milhões de reais (CNM, 2017).

Segundo pesquisa realizada pela Confederação Nacional dos Municípios, a redução do quadro de pessoal tem sido uma das principais medidas tomadas pelos governos locais para enfrentar o cenário de crise fiscal, atrás somente da redução de despesas de custeio

Gráfico 20:

Gráfico 20. *Quais atitudes foram tomadas para se adequar à crise?*



Fonte: CNM/2018.

A burocracia em geral e a burocracia especializada dos CRAS, são formadas por uma mescla de mecanismos meritocráticos de seleção com a livre nomeação. Sendo assim, refletem ao menos duas das “quatro gramáticas” proposta por Nunes (1997) como estruturantes dos laços entre sociedade e estado no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Apesar de contraditórias, tais gramáticas são compatíveis na prática, e estão presentes na formação da burocracia municipal, condicionando e influenciando, também, a implementação de políticas públicas de assistência social.

Ante a relativa blindagem estabelecida pelo texto constitucional e pela LRF em relação aos servidores estatutários, serviços prestados por burocracias estáveis correm menos risco de supressão. No caso dos serviços assistenciais do SUAS, os dados mostraram que uma burocracia frágil, do ponto de vista do laço institucional, são justamente as estabelecidas nos locais com maior demanda potencial, assim como nos pequenos municípios.

A conformação de burocracias heterogêneas implica em confronto com a pretensão de que cada cidadão tem o direito constitucional de receber a mesma quantidade e qualidade de bens e serviços públicos, independentemente de qualquer atributo pessoal ou local. Mas como a localização do indivíduo importa do ponto de vista da capacidade dos entes federativos de proverem serviços públicos em quantidade e qualidade adequadas, é na compatibilização com as necessidades e demandas sociais heterogêneas e desiguais no território nacional que reside as dificuldades em atingir a meta constitucional de igualdade (MENDES, 2015).

No caso específico dos serviços assistenciais, a conformação de uma burocracia com tipo de vínculo estável é uma das principais condições para o estabelecimento de igualdade de acesso. Isto porque, no tipo ideal de burocracia weberiana, este é um dos aspectos relacionados à discricionariedade – no sentido, por um lado, da independência da burocracia aos movimentos da luta política e, ligado a isso, por outro, da adesão às normas e regras estabelecidas na legislação e nas políticas públicas garantidas pela função exercida com estabilidade do vínculo.

Portanto, o que esta pesquisa revela é que entre os aspectos estruturais do ambiente institucional das políticas públicas no Brasil que precisarão ser enfrentados nos próximos anos está a permeabilidade dos arranjos às especificidades territoriais. As diferentes estruturas sociais precisam ser consideradas e mobilizadas na implementação de políticas a fim de garantir sua efetividade. (LOTTA; FAVARETO, 2016). No caso específico dos serviços assistenciais, penso que a conformação de uma burocracia homogênea é condição *sine qua non* para o estabelecimento de igualdade de acesso. Resta saber se e quando se abrirá uma janela que a oportunize.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou, em que medida, diferentes vínculos institucionais da burocracia prestadora de políticas públicas com os municípios estão distribuídos no território brasileiro. A forma, e se, diferentes vínculos empregatícios influenciam na quantidade e qualidade de serviços prestados pelo SUAS não foi investigada de maneira direta, mas sim foi examinada a distribuição da capacidade burocrática, através de uma das dimensões da escala weberiana. Ficou demonstrada a heterogeneidade do padrão dos vínculos e, conforme entendido aqui, da capacidade burocrática.

Na discussão dos dados mobilizei também a premissa do cálculo racional para interpretar, por um lado, a adesão dos governos locais ao SUAS e, por outro, a fragilidade de incentivos nas normas nacionais para induzir a profissionalização da burocracia. Desta forma, coerente com a perspectiva weberiana adotada para a compreensão da burocracia do CRAS, busquei colocar *o ator “no centro dos fenômenos sociais”* (CODATO; PERISSINOTTO, 2001, p. 177).

A partir de tal lógica, o que a revisão do histórico das políticas sociais no Brasil revela é que, apesar dos sucessivos arranjos institucionais que sucederam o Estado Novo, o modelo de seguridade social permaneceu assentado em uma dualidade que reflete, no nível institucional, uma naturalização da desigualdade culturalmente enraizada na sociedade brasileira, e reforçada pelas instituições desde então. Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter pretendido extinguir a lógica de dualidade de destinatários a partir dos princípios da universalidade, e apesar de o arranjo federativo ter se mostrado eficiente na conformação de sistemas nacionais de políticas públicas de saúde e educação ainda na década de 1990, a alteração da concepção de assistência social de dádiva para direito só ocorre nos anos 2000, em decorrência de uma mudança paradigmática na orientação política do governo federal.

A partir da perspectiva de análise do período de criação do SUAS como uma janela de oportunidades, tentei demonstrar que tal reorientação política produziu resultados práticos porque foi manejada em um cenário positivo, com arrecadação crescente, sem necessidade, portanto, de alterações profundas no *status quo* ou de perdas políticas relevantes para outros grupos de interesse. Analisados em comparação, o que os sistemas de política públicas revelam é que, no ambiente federativo brasileiro, apesar da descentralização, a iniciativa da União sempre foi condição necessária para o sucesso na implementação, mas não suficiente.

Nesse sentido, a constituição de fundos públicos vinculado às políticas públicas específicas se mostraram um mecanismo eficaz em driblar os tradicionais vínculos clientelistas, desvinculando o menor ou maior financiamento das políticas sociais do ciclo eleitoral. No entanto, na concentração de arrecadação no plano federal reside, ao mesmo tempo, a força e a fraqueza do arranjo federativo brasileiro enquanto possibilitador da indução de políticas públicas. O que há de negativo é que, ante a dependência financeira e da coordenação técnica da União, a extinção dos programas também se submete às intempéries políticas e orçamentárias do plano federal.

A vultuosidade de recursos de que dispõe a União possibilita a permeabilidade de políticas públicas desenhadas no plano nacional porque permite a criação de uma equação de solução previsível e que, na prática, anula as eventuais pretensões dos inúmeros *veto players* locais. Somada à competência técnica da burocracia federal, o modelo de políticas de assistência social proposto aos municípios foi amplamente difundido. Nesse aspecto, a história do SUAS é uma história de sucesso. No entanto, a continuidade da expansão do sistema, e mesmo sua permanência nos atuais patamares quantitativos e qualitativos, também se encontra ameaçada por mudanças de orientação no nível federal.

Apesar da centralidade atribuída ao Presidente da República no aproveitamento da janela de oportunidades, o modelo de múltiplos fluxos é também funcional para fundamentar a proposta de análise aqui realizada na medida em que também destaca a importância e influência da burocracia formuladora de políticas públicas. A partir da superação da discussão sobre a centralização ou descentralização do arranjo federativo e os consequentes efeitos centrípetos ou centrífugos inerentes às formas institucionais, o que as propostas de métodos de análise mais recente das políticas públicas têm ressaltado é que a forma que tomam resulta de inúmeras interações de atores, mediadas pelo seu desenho institucional.

Dentre tais atores, esta pesquisa se concentrou mais especificamente no papel desempenhado pelos burocratas municipais. No entanto, não minimiza o papel da burocracia federal. Na verdade, o que proponho é que a política pública de assistência social depende e resulta, principalmente, dos papéis desempenhados pelas burocracias federal e municipal, muito bem definidos institucionalmente no SUAS. Além disso, apresento que o perfil revelado por pesquisas que se dedicam aos burocratas de médio escalão é heterogêneo e diverso do tradicionalmente atribuído à burocracia brasileira, reforçando a necessidade e importância de estudos dedicados à compreensão mais detalhada de tal estrato do corpo burocrático.

Na pretensão de fundamentar, do ponto de vista teórico, a lógica que permeia a análise dos dados empíricos sobre a profissionalização da burocracia, o capítulo 1 pretendeu aprofundar a discussão sobre o papel da burocracia na tradição weberiana. Afastando-se das correntes afirmações da literatura de que no modelo weberiano típico não haveria espaço para a discricionariedade burocrática, busco nos fundamentos do individualismo metodológico uma possível aproximação de sua teoria da ação humana com a lógica da teoria geral dos burocratas de nível de rua. A literatura sobre burocratas de nível de rua destaca como característica principal da categoria o altíssimo grau de discricionariedade daqueles que estão em contato direto com a população beneficiária dos serviços públicos. O que sustento é que essa discricionariedade é diretamente afetada pela forma de vínculo institucional que possuem com as administrações públicas locais.

A partir da discussão sobre discricionariedade e autonomia burocrática, e de como as diversas formas institucionais acarretam na composição de graus que variam entre a cooptação política e o insulamento burocrático, proponho que mesmo quando respeitados os princípios constitucionais do recrutamento meritocrático e da composição de burocracias com vínculos estáveis, a independência dos entes federativos acarreta no excessivo controle remuneratório dos burocratas pelos prefeitos municipais. Identifico, assim, dois movimentos ou formas de cooptação possibilitadas pelo arranjo federativo: tanto a utilização de cargos comissionados par acomodação da militância como a cooptação de militância entre os servidores efetivos.

Apesar de identificada tal fragilidade mesmo dos servidores públicos municipais estáveis, e apesar de não haver a pretensão de avaliar a quantidade e qualidade dos serviços assistenciais prestados nos CRAS, a análise dos dados sobre a distribuição dos vínculos empregatícios dos burocratas municipais toma como pressuposto os corolários da tradição weberiana. Ou seja, a presença de vínculos estáveis é associada a um cenário positivo de implementação, sendo entendida, assim, como uma *proxy* do bom desenvolvimento de capacidades institucionais locais.

A distribuição heterogênea dos padrões de profissionalização tanto da burocracia em geral quanto da burocracia especializada da assistência social já foi demonstrada pela literatura. Mais do que isso, como relatado, há trabalhos recentes em que a hipótese weberiana clássica de identificação entre alto grau de execução e profissionalização da burocracia foi descartada. Opondo-me, em certo aspecto, a tais interpretações, sustento que onexo causal entre profissionalização da burocracia e boa execução de políticas públicas é mais longo e complexo, e que não foi apostando num ambiente de anarquia institucional e na informalidade

que foram implementados sistemas de políticas públicas de sucesso. Pelo contrário. É através da definição do papel dos atores na normatização federal, especialmente dos burocratas, que a descentralização de políticas públicas alcançou efetividade no ambiente federativo brasileiro.

Também mereceu destaque incidentalmente as consequências do deslocamento das decisões sobre políticas públicas do plano parlamentar para os conselhos. No nível federal, a presença de critérios técnicos nas normatizações expedidas pelo CNAS tende a indicar que ele se revela mais um mecanismo institucional de legitimação das pretensões da burocracia federal do que em arena de construção de propostas. Ainda que refletindo a bem intencionada lógica de participação social, sustento que a reprodução da forma de composição do CNAS proposta pelo MDS aos municípios acarreta, no plano local, no controle decisório dos conselhos indiretamente no prefeito municipal. Assim, em coincidindo as pretensões do chefe político local com as pretensões da normatização do MDS, a adesão é praticamente certa. No entanto, em sendo conflitantes com os interesses políticos locais, gerando constrangimentos mais explícitos, a normatização federal tende a não ser incorporada pelos municípios.

Apesar de o entendimento do funcionamento em específicos dos conselhos de políticas públicas depender de análises com foco mais direcionado, o que a análise aqui realizada não permite nem pretendeu, a partir de tal lógica construo a hipótese de que apesar das pretensões de conformação de burocracias municipais estáveis, as disposições da NOB RH SUAS se revelam letra morta. A proposta é a de que na ausência de formas de indução mais diretas, como o repasse de recursos extras para municípios com burocracias estáveis no campo da assistência social, sendo os constrangimentos decorrentes da profissionalização da burocracia levados em conta no cálculo racional dos atores políticos locais, a tendência à precariedade se revelaria.

No capítulo 4, a interpretação dos achados de pesquisa é antecedida da apresentação de uma dualidade de visões presentes na literatura recente que trata da relação entre implementação de políticas públicas e burocracia e demais capacidades institucionais locais. De um lado, a posição de autores que refutaram a hipótese de relação direta entre profissionalização da burocracia e capacidade de implementação, demonstrando que contrariamente ao esperado segundo a tradição weberiana, uma burocracia profissionalizada não importa tanto quanto a demanda por proteção social na prestação de serviços. Em direção contrária, indico que há quem sustente que a existência de vínculos empregatícios mais estáveis pode gerar efeitos positivos nos resultados de políticas públicas, como propõe a tradição weberiana.

Também foi apontado que alguns elementos e conclusões presentes nos próprios trabalhos que identificam relação entre baixa institucionalização e eficiência apontam no sentido de que o nexo de causalidade entre arranjos informais, execução orçamentária e boa execução de políticas públicas é mais longo e complexo. Visando contribuir para a compreensão de tal complexidade, foi analisado empiricamente se as diretrizes e as pretensões de profissionalização da burocracia municipal expressas na regulamentação federal do SUAS foram incorporadas pelos municípios. Para tanto, foram comparados os tipos de vínculo empregatício da burocracia municipal em geral e da burocracia dos CRAS.

Foi utilizado o método estatístico descritivo, comparando-se os resíduos da distribuição do tipo de vínculo da burocracia municipal em geral e da burocracia dos CRAS com a administração tanto em relação às grandes regiões com em relação ao porte dos municípios. A hipótese de que a NOB RH SUAS não foi plenamente implementada e não tem sido respeitada pelos municípios vinculados ao sistema foi confirmada. A possível causa explicativa apontada é que contrariamente à outras diretrizes para os CRAS e do SUAS em geral, a não adesão à NOB RH SUAS não acarreta sanção rígida, como a exclusão do sistema ou alteração na parcela de financiamento repassada pelo governo federal.

Como esperado, os cenários de implementação dos serviços de assistência social do SUAS são bastante diversos. Os resultados apontam no sentido de que as disparidades regionais se fazem presentes de maneira marcante na distribuição da burocracia dos CRAS no território brasileiro, variando de forma parecida, mas diversa, da forma com que varia a burocracia municipal em geral. A força da concentração de tipos de vínculo com a administração menos estáveis na região Nordeste é enorme, em especial em comparação à região Sul do país. Quanto a distribuição em relação ao porte populacional, os cenários de implementação dos serviços de assistência social do SUAS também são bastante díspares.

Considerando as indicações da literatura de que, após a Constituição de 1988 a forma descompassada e atribulada como se deu a descentralização acarretou na conformação de burocracias municipais heterogêneas, pareceu válido estabelecer, a partir da proposta weberiana clássica, seu padrão de distribuição como exemplo negativo de profissionalização. Embora a hipóteses de não adesão ao modelo proposto pela NOB RH SUAS tenha se confirmado, o que a comparação entre os padrões revelou e a conformação de múltiplos cenários. Tal multiplicidade, na realidade, torna muito difícil de desvendar uma lógica única de composição da burocracia municipal em geral e da burocracia especializada da assistência social.

De maneira geral, no entanto, é indiscutível que a maior demanda por serviços assistenciais tem sido respondida através da composição de burocracias precárias. Isso é enxergado aqui como um problema, na medida em que se relaciona diretamente com a maior possibilidade de reversão das políticas públicas que compõe o SUAS de maneira ampla. Em comparação aos programas de transferência de renda, a precariedade da burocracia afeta mais diretamente os serviços assistenciais. Além de gozarem de menor visibilidade política, o que diminui seus custos de reversão, a natureza e características dos serviços assistenciais faz com que dependam diretamente das capacidades em sentido amplo da burocracia.

Sendo o custo fiscal da burocracia envolvida na prestação dos serviços assistenciais suportado pelos municípios, na medida em que todo o pessoal envolvido na implementação é contabilizado no índice de limite de folha de pagamento dos municípios, disso decorre uma grande insegurança quanto à possibilidade de financiamento, o que pode explicar a opção por vínculos precários. Nesse aspecto, a análise se encerra com uma crítica ao fato de a União não ter induzido de maneira mais eficaz, do ponto de vista financeiro, a profissionalização da burocracia municipal do SUAS.

De outro lado, muitos autores reconhecem que traduzir a ideia de assistência social como política pública em ações concretas não é uma tarefa simples, especialmente no caso da provisão de serviços assistenciais. Portanto, é preciso também reconhecer de maneira explícita a importância, complexidade e dificuldade de construção de um sistema nacional de políticas de assistência social que não contava com antecedente histórico no país e que conseguiu amalgamar as preferências de inúmeros atores políticos.

Nesse aspecto, o papel desempenhado pelo MDS a partir de 2006 é não só louvável como quase heroico. Portanto, apesar das críticas aqui presentes ao fato de não se ter colocado a profissionalização da burocracia como pretensão firme dos mecanismos de indução, tal pode ter sido a melhor opção na medida em que o estabelecimento de condicionantes muito restritivas poderia comprometer a pretensão maior de difusão dos programas por todo território nacional, ainda que com homogeneidade questionável.

Nesse aspecto, é preciso destacar que apesar da heterogeneidade dos vínculos empregatícios da burocracia em geral revelada incidentalmente pela pesquisa seja esperada, na medida em que confirma a literatura, o modelo constitucional é o da composição de burocracias estáveis, ao menos no exercício de cargos técnicos. O que quero aqui é não naturalizar o pressuposto de que outras formas de composição da burocracia não sejam possíveis, e lamentar que apesar dos mecanismos e instituições de controle, os princípios de seleção meritocrática e estabilidade na carreira se revelem letra morta em ambos os casos.

As práticas de ingresso no serviço público brasileiro foram tradicionalmente marcadas pelo clientelismo, tendo sempre sido admitida a entrada de não servidores nos postos de direção, por meio de cargos em comissão, predominando na literatura a visão de que a nomeação para tais cargos sempre se pautou pelo critério político e pelo jogo político-partidário. De outro lado, é preciso considerar que a politização, em certo aspecto, é saudável, e que sua negação pode se fundamentar em pressupostos tecnocráticos ou autoritários, especialmente no presidencialismo de coalizão.

Contudo, não há como se desvincular o grande número de cargos comissionados e temporários com o que diz a literatura que usa o termo politização em sentido valorativamente negativo. Seriam os casos em que prevalece a lógica eleitoral auto interessada e imediata, como a distribuição de prebendas e favores com recursos públicos, aliciamento de lealdade, financiamentos ilícitos de campanhas, enriquecimento pessoal, dentre outras.

Nesse aspecto, é inquestionável que o mecanismo de financiamento e a relação direta entre município e União acarretam num decréscimo das relações clientelistas. Também nesse ponto a importância de burocracias por servidores estáveis se revela, na medida em que acarreta em sua menor subordinação às autoridades executivas locais e à menor influência do ciclo eleitoral em suas preocupações cotidianas. A medida de tal influência, no entanto, não pode ser revelada a partir de estudos quantitativos de grande amostragem, como o aqui realizado.

A pesquisa pretendeu ajudar a compreender a complexidade das políticas do SUAS lançando olhar sobre o papel destacado do corpo burocrático, que acarretou num processo de implementação e na gestão baseados em orientações técnicas. Em consequência, pretendeu demonstrar que o grande crescimento dos serviços de assistência social na verdade refletem e são resultado – e, em tal medida, podem constituir fonte empírica para referendar conclusões teóricas – de uma agenda política que não só elege a questão da superação da pobreza como problema central, orientando decisões na política econômica e na alocação de recursos, mas também opta pela criação de uma burocracia profissionalizada no nível federal, assim como tenta introduzir o mesmo princípio na institucionalização em nível municipal.

Ainda, a conclusão de que há inúmeros cenários de implementação de políticas do SUAS alinha esta pesquisa a uma recente corrente de estudos que tem se dedicado a compreender de maneira mais próxima as políticas públicas de assistência social e os burocratas municipais envolvidos na sua prestação. Portanto, embora seja um estudo quantitativo, uma de suas contribuições é demonstrar que ante a existência de tantos cenários distintos de capacidades institucionais locais, a compreensão das políticas públicas de

assistência social depende de uma aproximação maior da burocracia municipal, seja através de estudos qualitativos, seja através de estudos de caso.

No mesmo sentido, a compreensão da complexidade do federalismo brasileiro exige uma análise mais próxima e apurada das formas de institucionalização dos entes federativos municipais, bastante difícil de ser realizada diante da quase infinita produção legislativa que resulta da existência de milhares de entidades com capacidade política, cada qual definindo em seus respectivos estatutos dos servidores os pormenores da estrutura de seu corpo burocrático.

Com tudo isso se espera contribuir para destacar a importância da avaliação das diferentes capacidades institucionais locais, em especial das burocracias municipais, para a compreensão das formas de prestação de políticas públicas, e como estas são variantes no território brasileiro. Nesse sentido, assumo uma postura de defesa da importância da composição de burocracias com vínculos estáveis e selecionada através de mecanismos meritocráticos para a boa e adequada prestação de políticas públicas, tanto pela estabilidade equilibrar a influência do clientelismo e mandonismo local na implementação quanto pelo consequente *path dependency* que gera, aumentando os custos de reversão.

O entendimento de que vínculos estáveis são características positivas se fundamenta também no fato de que se há algo que as diferentes análises sobre políticas públicas prestadas em mecanismos de sistemas e sobre o arranjo federativo permitem concluir é que não se pode apostar num cenário de anarquia institucional. Pelo contrário. Os mecanismos de indução, especialmente através da formalização de padrões e regras de prestação, são diretamente responsáveis não só pelo sucesso ou fracasso das políticas públicas, mas também pela forma que tomam no nível municipal justamente na medida em que restringem ou condicionam a discricionariedade dos implementadores, tanto burocratas como atores políticos locais.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J; PUTNAM, R; ROCKMAN, B. *Bureaucrats and politicians in Western democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

ABRUCIO, L. F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, L. F e SAMUELS, D. A nova política dos governadores. *Lua Nova*, 40/41, pp. 137-166. São Paulo: CEDEC, 1997.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 28, ano 10, pp.88-108, junho 1995.

_____. As políticas sociais no governo Lula. *Novos Estudos Cebrap*, nº 70, novembro de 2004, pp. 07-17.

_____. Recentralizando a federação?. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2005, n.24, pp. 29-40.

AMORIM, A. A. S. Políticas de Saúde e Assistência Social no Brasil: afinidades e desafios. *SER Social*, Brasília, v. 11, n. 25, p. 82-102, jul./dez. 2009.

ANDREWS, C. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem habermasiana. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 271-299, 2005.

ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *BIB. Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais*, n.39, 1995.

_____. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 3, 2002, pp. 431-458.

_____. Dossiê Agenda de pesquisa em Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, fevereiro de 2003, Vol (18), 51: 7-9.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18 (2), 2004, pp. 17-26.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 24, p. 69-85, jun. 2005.

_____. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 2, 2009, pp. 377 a 423.

_____. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 53, no 3, 2010, pp. 587 a 620.

_____. Estado Federativo e políticas Sociais: Determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FASPESP, 2000, 3ª edição, agosto de 2011.

_____. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

_____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos – Cebrap* – n. 95, p.38-57, março 2013.

_____. *Trajetórias da Desigualdade: Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

BARREIRA, M. C.R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUC, Cenpec, Cedac, 2001

BATISTA, Mariana. "Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros". *Revista do Serviço Público*, vol. 66, n° 3, p. 345-370, jul.-set. 2015.

BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca básica de serviço social; v. 2).

BICHIR, R. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos – Cebrap*, n.87, p.114-129, 2010.

_____. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política)— IESP/UERJ, Rio de Janeiro, 2011.

_____. Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Novos Estudos - Cebrap*- n.104, p.110-137, 2016.

_____. Novos Instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v.1, n.1, 2016. - B

BICHIR, R.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*. Online, vol. 11, n. 2, 2017.

BRASIL. Orientações técnicas: Centro de referência de assistência social – CRAS – ministério do desenvolvimento social e combate à fome – 1. Ed – Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Orientações técnicas: Centro de referência especializada de assistência social – CREAS – ministério do desenvolvimento social e combate à fome – 1. Ed – Brasília: MDS, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, 2007.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formação de Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas*. Trabalho apresentado no GT19 – Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 2005.

CAVALCANTE, P.A. competição eleitoral gera governos mais eficientes? Um estudo comparado das prefeituras no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, nov./dez. 2013.

CAVALCANTE, Pedro Luiz C.; CAMÕES, Marizaura R. de S.; KNOP, Márcia NH. Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferença. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, p. 57-90, 2015.

CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela Spanghero; YAMADA, Erika Mayumi Kasai. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 16, n. 1, p. 14-34, 2018.

CERVI, E. U. *Análise de Dados Categóricos em Ciência Política: Uso de testes estatísticos de contingência com fontes secundárias de dados*. Curitiba: PPGCP, 2014.

CHUBB, J.; PETERSON, P. (Ed.). *Can the government govern?* Washington: The Brookings Institution, 1989.

CRUZ, R. Carreiras Burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. & PACHECO, R. S. (Orgs.). *Burocracia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DA COSTA, L. C. Em busca de uma solução democrática para o ajuste social necessário. *Plataforma Política Social, caminhos para o desenvolvimento*, 2015.

DE PAIVA, Ariane Rego; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. O papel do MDS na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social. **Revista SER Social**, v. 13, n. 28, p. 157-181, 2011.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, novembro de 2003, pp 63-101.

_____. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

DRAIBE, Sônia Miriam. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: *Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho*. Brasília: IPEA, 1989. v.4.

DRAIBE, S; RIESCO, M. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias*, ano 13, n. 27, maio/ago. 2011.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do WelfareState. *Lua Nova* n°24, Setembro de 1991.

_____. Towards the good society, once again? In: Esping-Andersen, G. (org). *Why we need anew welfare state?* Oxford: Oxford University Press, 2002.

EVANS, P., 1995. *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.

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

EVANS, P.B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). *Bringing the state back in*. Nova York: Cambridge University Press, 1985.

ETZIONI, Amitai. **Comparative analysis of complex organizations**, rev. Simon and Schuster, 1975.

ETZIONI, Amitai. Organizações complexas. **São Paulo: Atlas**, p. 20-9, 1967.

FAGNANI, Eduardo. Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/92.

Economia & Sociedade, Campinas, n. 8, p. 183-238, jun. 1997.

_____. As demandas sociais da democracia não cabem no orçamento? Plataforma Política Social, caminhos para o desenvolvimento, 2015.

_____. Ajuste Econômico e Financiamento da Política Social Brasileira: notas sobre o período 1993/98. *Economia e Sociedade*, n.13, p. 155-178, dez. 1999.

FAGNANI, Eduardo; SOCIAL, Plataforma Política. O mercado contra a cidadania. **Política Social e Desenvolvimento**, v. 27, p. 32-51, 2015.

FAGNANI, Eduardo et al. 27 As demandas sociais.

FARIA, C.A.P. Idéias, conhecimento e políticas públicas - um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, nº 51, pp. 21-29, fevereiro de 2003.

_____. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 20, nº 50, 2005.

FARIA, F.; JANUZZI, P.; SILVA, S.. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*. v. 42, n. 1, p. 155-177. Rio de Janeiro: FGV, jan./fev. 2008.

FERNANDES, A.S.A. Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* n. 53, p. 79-102. São Paulo, I semestre de 2002.

FERREIRA, Stela da Silva et al. **NOB-RH/SUAS: anotada e comentada**. 2011. Tese de Doutorado.

FIGUEIREDO, A. Princípios de justiça e avaliação de políticas. São Paulo: *Lua Nova* n° 39, 1997.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

_____; _____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo de coalizão. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio. *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 249-280.

FLEURY, Sônia. *Políticas sociais e democratização do poder local*. In: VERGARA, Silvia Constant; CORREA, Vera Lúcia de Almeida. *Proposta para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2003.pág. 91 – 115

FLEURY, Sônia. Saúde e democracia no Brasil: valor público e capital institucional no Sistema único de Saúde. XI Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10, Nov. 2006.

_____. Assistência na Previdência Social: Uma política marginal. In: Os Direitos (Dos Desassistidos) Sociais. 5ª ed. São Paulo: Cortez,2006.

FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Org.). *Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda e mercado de trabalho*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

FRANZESE, C. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP/FGV), São Paulo, 2010.

FRANZESE, C.; ABRÚCIO, F. A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: ROCHA, Marta (Org.). *Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais*. Brasília: Enap, 2009. p. 25-42.

FREY, K. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas* n° 21, junho de 2000.

GEDDES, B., *Politician's Dilemma: Building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1996.

GOMES, S. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 3, 2009, pp. 659 a 690.

GRINDLE, M. *Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2012.

HILL, M. e HUPE, P. *Implementing Public Policy*. Los Angeles, London, New Delhi,

Singapore, Washington D.C: Sage, 2009 (second edition).

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E (org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (org.). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros Assistência Social*. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012.

JACCOUD, Luciana. POBREZA, DIREITOS E INTERSETORIALIDADE NA EVOLUÇÃO RECENTE DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA1. *Cadernos de Estudos*, n. 26, p. 15-34, 2016.

JANUZZI, P. M. & PASQUALI, F. A. Estimação de demandas sociais futuras para fins de formulação de políticas públicas municipais: notas para discussão. *Revista de Administração Pública*. Págs. 75 – 94. Rio de Janeiro: FGV, mar./abr. 1999.

JANUZZI, P. M. *Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas: Editora Alínea, 2016.

JANUZZI, P. M. & QUIROGA, J. (org.) Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. N. 16. Brasília: MDS, 2014.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 52, nº1, 2009, pp. 53 a 83

_____. *O Estado de bem-estar social na Idade da Razão. A reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KINGDON, John. *Agenda, Alternatives a Public Policies*. 3ª. Ed. New York: Harper Collins, 2003.

KINZO, Maria D’Alva. Os partidos políticos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 57, p. 65-81, 2005.

_____. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 54, p. 23-41, fev. 2004.

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

LICIO, E. C. *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)*. 2012. Tese (Doutorado em Política Social) — Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LIGHT, P. *Thickening government: federal hierarchy and the difusion of accountability*. Washington, DC: Brookings, 1995.

LINDBLOM, C. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Editora da UNB, 1981.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: The Russel Sage Foundation, 2010.

_____. Toward a theory of street-level bureaucracy. *The 1969 Annual Meeting of the American Political Science Association Discussion Papers*. New York, September, 1969.

LOTTA, G.S. *Burocracia e Implementação de Políticas de Saúde: os agentes comunitários na estratégia Saúde da Família*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, Mar. 2016

LOTTA, G. S.; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. 2014.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo da burocracia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, São Paulo n. 83, 1/2017

LOTTA, G. S.; GALVÃO, M. C. C. P; FAVARETO, A. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. *Ciência e saúde coletiva* [online]., vol.21, n.9, pp.2761-2772, 2016.

LOUREIRO, M. R. Instituições, política e ajuste fiscal – o Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 16 nº 47 outubro/2001.

LOUREIRO, M.R; ABRUCIO, F. L. e PACHECO, R.S. *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C. & MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política pública no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. MARCONI, N. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. & PACHECO, R. S. (Orgs.). *Burocracia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MARCONI, N. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. In: LOUREIRO, M.R; ABRUCIO, F.L; PACHECO, R.S. (org.). *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

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

MARQUES, E. e FARIA, C.A (org.). *As Políticas Públicas como Campo Multidisciplinar*. São Paulo: Ed. Unesp; Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2013.

MARTINE, George. A Resolução da Questão Social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras. *Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho*. Brasília: IPEA, 1989. v. 4.

MATLAND, R. E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* vol. 5, no. 2, apr., 1995, pp. 145-174.

MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. 2001.

MEIER, K. J.; KRAUSE, G. A.; The scientific study of bureaucracy: An overview. **Politics, policy, and organizations: Frontiers in the scientific study of bureaucracy**, p. 1-19, 2003.

MELO, M. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, vol. 48, nº 4, pp. 845-889, 2005.

Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientação aos Municípios sobre Regulamentação da Política Municipal de Assistência Social. Brasília, 2015.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. de. Da seguridade social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011.

NICOLAU, J.; PEIXOTO, V. *As bases municipais da votação de Lula em 2006*. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: www.iuperj.br

OLIVEIRA, A. "Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 6, p. 1.551-1.573, nov.-dez. 2012.

OLSON, M. A lógica da ação coletiva: os bens públicos e uma teoria dos grupos sociais. **São Paulo: EDUSP**, 1999.

OLSON, M. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp. 2011.

PACHECO, R.S. A agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, M.R; ABRUCIO, F.L; PACHECO, R.S. (org.). *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

PINHEIRO, D. Extinta, LBA ainda mantém folha salarial. Da Sucursal de Brasília. Folha de São Paulo, 1995. – disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/10/21/brasil/16.html> - acesso em 23/04/2018

_____. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. & PACHECO, R. S. (Orgs.). *Burocracia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

PEREIRA, C.; MUELLER, B.. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PERISSINOTTO, R. Comparação e história na ciência social. In: HEINZ, F. (org.). *Poder, instituições e elites: 7 ensaios de comparação e história*. Porto Alegre: Oikos, 2012, v. 1, p. 13-32.

_____. Comparação, história e interpretação: por uma ciência política histórico-interpretativa. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* vol. 28 n.º 83, outubro/2013.

PERISSINOTTO, R. & CODATO, Adriano. *Por um retorno à Sociologia das Elites* - Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 16, n. 30, p. 7-15, jun. 2008.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol 8, Nº4, pp. 449-478, October 1995.

_____. The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48(2), pp.143-179, 1996.

_____. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, Princeton University Press, 2004.

PINHEIRO, Teresa. **Ferenczi: do grito à palavra**. Zahar, 1995.

PIRES, R.R.C. e GOMIDE, A.A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v.24, p. 121-143, jun. 2016.

POCHMANN, M. (org). *Políticas de inclusão social: resultados e avaliação*. São Paulo: Cortez, 2004.

REALE, G. & ANTISERI, D. *História da Filosofia vol. III*. São Paulo: Paulus, 2003

RIBEIRO, Leandro. *Partidos e políticas sociais nos municípios brasileiros (1996-2003)*. Tese (doutorado) — Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

RINGER, Fritz. *A metodologia de Max Weber: unificação das ciências culturais e sociais*. São Paulo: Edusp, 2004.

_____. The need for better theories. In: Sabatier, P. (ed) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2007 (second edition).

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política* [online]. 2005, n.24, pp. 9-27.

SABATIER, P. Top-down and bottom-up approaches to implementation research. In: Hill, M (ed). *The policy process: A Reader*. New York, London: Harvester/Wheatsheaf, 1993.

SADER, Emir (org). *10 anos de Governos Pós-Liberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo Editorial; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013).

SANTOS, Wanderley Guilherme. Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SANTOS, W.G. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S.; SANTOS, W.G.; Coimbra, M.A. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 3ª edição, 1994.

SÁTYRO, N. e SOARES, S. Análise do impacto do programa bolsa família e do benefício de prestação continuada na redução da desigualdade nos estados brasileiros – 2004 a 2006. *IPEA, Texto para discussão nº 1435*, Rio de Janeiro, novembro de 2009.

SÁTYRO, N.; CUNHA, E.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 22, nº 2, agosto, 2016.

SCHMIDT, João Pedro. Amitai Etzioni e o paradigma comunitarista: da sociologia das organizações ao comunitarismo responsivo. *Lua Nova*, n. 93, 2014.

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. A intersetorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. – N. 26, Brasília, DF, 2016.

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. – N. 26, Brasília, DF, 2016.

SILVA, L. A. L. *A construção federal da intersetorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: o caso do Programa Bolsa Família*. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — UFSCar, São Carlos, 2013.

SILVA, M.; YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2007.

SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos Cebrap* 85, dez. 2009, pp.82-102.

_____. A segunda alma do partido dos trabalhadores. *Novos Estudos Cebrap* 88, nov.2010, pp. 89-111.

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

_____. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). *Bringing the state back in*. Nova York: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

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.

SOUZA, C.. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: In: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M. E MARQUES, E (org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 51(1):27-45, jan. - fev. 2017.

SOUZA, R. & VAITSMAN. Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do ministério do desenvolvimento social e combate à fome. *Caderno de estudos – Desenvolvimento social em debate n.º 5*. Brasília: MDS, 2007.

SPANGUERO, G. & CAVALCANTE, P. L. C. (ORG.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.

SPOSATI, A.; CORTES, L.; COELHO, R. P. S. Assistência social, seguridade e cidadania. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Org.). *Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda e mercado de trabalho*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

TAKAGI, Maya et al. A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios. 2006.

TAPAJÓS, L. & QUIROGA, J. (org.) Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. N. 3. Brasília: MDS, 2010.

TAPAJÓS, L. & QUIROGA, J.; RODRIGUES, R.W.S. (org.). *Rede SUAS: gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social*. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.

THELEN, K. e STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, S., THELEN, K, e LONGSTRETH, F. (eds). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. New York: Cambridge University Press, 1992.

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

TOMAZINI, C.G.; LEITE, C. K. S. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?. *Revista Sociologia Política*, online, v. 24, n. 58, p. 13-30

TSEBELIS, G. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Predidentialismo, Parlamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, vol. 25, n. 3 (Jul., 1995), 289-325.

_____. Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. *The American Political Science Review*, vol. 93, n. 3 (sep., 1999), pp. 591-608.

_____. War making and state making as organized crime. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). *Bringing the state back in*. Nova York: Cambridge University Press, p.169-191, 1985.

SELZNICK, P. An Approach to a Theory of Bureaucracy. *American Sociological Review*, Vol. 8, No. 1 (Feb., 1943), pp. 47-54.

TOMAZINI, C. G.; LEITE, C. K.. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 13-30, 2016.

TSEBELIS, G. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, Vol. 25, n. 3, p. 289-325, Jul. 1995.

_____. Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. *The American Political Science Review*, Vol. 93, No. 3, p. 591-608, Sep., 1999.

_____. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VAN TATENHOVE, J.; MAK, J.; LIEFFERINK, D. The inter-play between formal and informal practices. *Perspectives on European Politics and Society* 7.1, p.8-24, 2006.

VAZQUEZ, D. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. *Revista de Sociologia e Política, Curitiba*, 24, p. 149-164, jun. 2005.

WEBER, M. *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Brasília: UNB, 1999.

_____. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

_____. *Metodologia das Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2010.

WEIR, M, ORLOFF, A.S.& SKOCPOL, T. (ed). *The politics of social policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

WILSON, W. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, v. 2, n. 2, 1887.

_____. O Estudo da Administração. *Revista do Serviço Público*. Brasília, 56 (3): 349-366. Jul/Set.

YASBEK, Maria Carmelita. *Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2004.

ANEXO

Tabela 8. Quantidade de servidores comissionados do CRAS e quantidade de servidores comissionados da administração pública direta por porte da população (2015)

	Comissionados do CRAS		Comissionados da Adm Pública	
	Qtd	%	Qtd	%
Grande	1.592	17,87%	123.038	23,75%
Médio	735	8,25%	64.874	12,52%
Metrópole	200	2,25%	31.878	6,15%
Pequeno 1	4.614	51,80%	184.207	35,56%
Pequeno 2	1.767	19,84%	114.000	22,01%
	8.908	100,00%	517.997	100,00%

Fonte: elaboração do autor.

Tabela 9. Proporção do número de comissionados do CRAS frente ao número de comissionados da administração pública direta por porte da população (2015)

	Razão entre os comissionados do CRAS e os comissionados da Adm Pública Direta	Representação da razão em termos percentuais	Fração: comissionados do CRAS frente aos comissionados da Adm. Pública Direta
Grande	0,01294	1,29%	1/77
Médio	0,01133	1,13%	1/88
Metrópole	0,00627	0,63%	1/159,4
Pequeno 1	0,02505	2,50%	1/40
Pequeno 2	0,01550	1,55%	1/65
	0,01720	1,72%	1/58

Fonte: elaboração do autor.

Tabela 10. Quantidade de servidores celetistas do CRAS e quantidade de servidores celetistas da administração pública direta por porte da população (2015)

	Celetistas do CRAS		Celetistas da administração pública	
	Qtd	%	Qtd	%
Grande	1.294	20,77%	139.873	28,09%
Médio	614	9,86%	70.376	14,14%
Metrópole	262	4,21%	29.474	5,92%
Pequeno 1	2.719	43,64%	139.632	28,05%
Pequeno 2	1.341	21,52%	118.526	23,81%
	6.230	100,00%	497.881	100,00%

Fonte: elaboração do autor.

Tabela 11. *Proporção do número de celetistas do CRAS frente ao número de celetistas da administração pública direta por porte da população (2015)*

	Razão entre os celetistas do CRAS e os celetistas da Adm Pública Direta	Representação da razão em termos percentuais	Fração: celetistas do CRAS frente aos celetistas da Adm Pública Direta
<i>Grande</i>	0,00925	0,93%	1/108
<i>Médio</i>	0,00872	0,87%	1/114
<i>Metrópole</i>	0,00889	0,89%	1/113
<i>Pequeno 1</i>	0,01947	1,95%	1/51,3
<i>Pequeno 2</i>	0,01131	1,13%	1/88,4
	0,01251	1,25%	1/80

Fonte: elaboração do autor.

Tabela 12. *Quantidade de servidores estatutários do CRAS e quantidade de servidores estatutários da administração pública direta por porte da população (2015)*

	Estatutários do CRAS		Estatutários da administração pública	
	Qtd	%	Qtd	%
<i>Grande</i>	6.934	23,54%	1.025.144	25,95%
<i>Médio</i>	3.336	11,32%	475.668	12,04%
<i>Metrópole</i>	2.658	9,02%	575.540	14,57%
<i>Pequeno 1</i>	11.704	39,73%	1.072.691	27,15%
<i>Pequeno 2</i>	4.826	16,38%	801.358	20,29%
	29.458	100,00%	3.950.401	100,00%

Fonte: elaboração do autor.

Tabela 13. *Proporção do número de estatutários do CRAS frente ao número de estatutários da administração pública direta por porte da população (2015)*

	Razão entre os estatutários do CRAS e os estatutários da Adm. Pública Direta	Representação da razão em termos percentuais	Fração: estatutários do CRAS frente aos estatutários da Adm. Pública Direta
<i>Grande</i>	0,00676	0,68%	1/148
<i>Médio</i>	0,00701	0,70%	1/143
<i>Metrópole</i>	0,00462	0,46%	1/216,5
<i>Pequeno 1</i>	0,01091	1,09%	1/92
<i>Pequeno 2</i>	0,00602	0,60%	1/166
	0,00746	0,75%	1/134

Fonte: elaboração do autor.

Tabela 14. Quantidade de servidores com outros vínculos do CRAS e quantidade de servidores com outros vínculos da administração pública direta por porte da população (2015)

	Outros vínculos do CRAS		Outros vínculos da administração pública	
	Qtd	%	Qtd	%
Grande	9.794	20,69%	357.843	27,03%
Médio	5.667	11,97%	191.654	14,48%
Metrópole	3.549	7,50%	84.026	6,35%
Pequeno 1	17.669	37,32%	364.286	27,51%
Pequeno 2	10.660	22,52%	326.220	24,64%
	47.339	100,00%	1.324.029	100,00%

Fonte: elaboração do autor.

Tabela 15. Proporção do número de servidores com outros vínculos do CRAS frente ao número de servidores com outros vínculos da administração pública direta por porte da população (2015)

	Razão entre os servidores com outros vínculos do CRAS e os servidores com outros vínculos da Adm. Pública Direta	Representação da razão em termos percentuais	Fração: servidores com outros vínculos do CRAS frente aos servidores com outros vínculos da Adm Pública Direta
Grande	0,02737	2,74%	1/36,5
Médio	0,02957	2,96%	1/34
Metrópole	0,04224	4,22%	1/23,6
Pequeno 1	0,04850	4,85%	1/20,6
Pequeno 2	0,03268	3,27%	1/30,6
	0,03575	3,58%	1/28

Fonte: elaboração do autor.

Tabela 16. Quantidade de comissionados do CRAS e quantidade de comissionados da administração pública direta por grande região (2015)

	Comissionados do CRAS		Comissionados da administração pública	
	Qtd	%	Qtd	%
Centro oeste	1.374	15,42%	60.773	11,73%
Nordeste	2.907	32,63%	206.280	39,82%
Norte	1.032	11,59%	49.797	9,61%
Sudeste	2.254	25,30%	145.863	28,16%
Sul	1.341	15,05%	55.284	10,67%
	8.908	100,00%	517.997	100,00%

Fonte: elaboração do autor.

Tabela 17. Proporção do número de comissionados do CRAS frente ao número de comissionados da administração pública direta por grande região (2015)

	Razão entre os comissionados do CRAS e os comissionados da Adm Pública Direta	Representação da razão em termos percentuais	Fração: comissionados do CRAS frente aos comissionados da Adm Pública Direta
<i>Centro oeste</i>	0,02261	2,26%	1/44
<i>Nordeste</i>	0,01409	1,41%	1/71
<i>Norte</i>	0,02072	2,07%	1/48
<i>Sudeste</i>	0,01545	1,55%	1/65
<i>Sul</i>	0,02426	2,43%	1/41
	0,01720	1,72%	1/58

Fonte: elaboração do autor.

Tabela 18. Quantidade de celetistas do CRAS e quantidade de celetistas da administração pública direta por grande região (2015)

	Celetistas do CRAS		Celetistas da administração pública	
	Qtd	%	Qtd	%
<i>Centro oeste</i>	349	5,60%	6.644	1,33%
<i>Nordeste</i>	1.433	23,00%	74.783	15,02%
<i>Norte</i>	343	5,51%	20.808	4,18%
<i>Sudeste</i>	3.167	50,83%	322.495	64,77%
<i>Sul</i>	938	15,06%	73.151	14,69%
	6.230	100,00%	497.881	100,00%

Fonte: elaboração do autor.

Tabela 19. Proporção do número de celetistas do CRAS frente ao número de celetistas da administração pública direta por grande região (2015)

	Razão entre celetistas do CRAS e celetistas da Adm Pública Direta	Representação da razão em termos percentuais	Fração: celetistas do CRAS frente aos celetistas da Adm Pública Direta
<i>Centro oeste</i>	0,05253	5,25%	1/19
<i>Nordeste</i>	0,01916	1,92%	1/52
<i>Norte</i>	0,01648	1,65%	1/61
<i>Sudeste</i>	0,00982	0,98%	1/101,8
<i>Sul</i>	0,01282	1,28%	1/78
	0,01251	1,25%	1/80

Fonte: elaboração do autor.

Tabela 20. Quantidade de estatutários do CRAS e quantidade de estatutários da administração pública direta por grande região (2015)

	Estatutários do CRAS		Estatutários da administração pública	
	Qtd	%	Qtd	%
<i>Centro oeste</i>	2.868	9,74%	412.904	10,45%
<i>Nordeste</i>	6.339	21,52%	1.206.180	30,53%
<i>Norte</i>	2.727	9,26%	369.341	9,35%
<i>Sudeste</i>	10.089	34,25%	1.359.192	34,41%
<i>Sul</i>	7.435	25,24%	602.784	15,26%
	29.458	100,00%	3.950.401	100,00%

Fonte: elaboração do autor.

Tabela 21. Proporção do número de estatutários do CRAS frente ao número de estatutários da administração pública direta por grande região (2015)

	Razão entre estatutários do CRAS e estatutários da Adm Pública Direta	Representação da razão em termos percentuais	Fração: celetistas do CRAS frente aos celetistas da Adm Pública Direta
<i>Centro oeste</i>	0,00695	0,69%	1/144
<i>Nordeste</i>	0,00526	0,53%	1/190,5
<i>Norte</i>	0,00738	0,74%	1/135,4
<i>Sudeste</i>	0,00742	0,74%	1/134,7
<i>Sul</i>	0,01233	1,23%	1/81
	0,00746	0,75%	1/134

Fonte: elaboração do autor.

Tabela 22. Quantidade de servidores com outros vínculos do CRAS e quantidade de servidores com outros vínculos da administração pública direta por grande região (2015)

	Outros vínculos do CRAS		Outros vínculos da administração pública	
	Qtd	%	Qtd	%
<i>Centro oeste</i>	2.906	6,14%	85.495	6,46%
<i>Nordeste</i>	23.199	49,01%	529.673	40,00%
<i>Norte</i>	4.966	10,49%	181.542	13,71%
<i>Sudeste</i>	12.580	26,57%	393.519	29,72%
<i>Sul</i>	3.688	7,79%	133.800	10,11%
	47.339	100,00%	1.324.029	100,00%

Fonte: elaboração do autor.

Tabela 23. Proporção do número de servidores com outros vínculos do CRAS frente ao número de servidores com outros vínculos da administração pública direta por grande região (2015)

	Razão entre os servidores com outros vínculos do CRAS e os servidores com outros vínculos da Adm Pública Direta	Representação da razão em termos percentuais	Fração: servidores com outros vínculos do CRAS frente aos servidores com outros vínculos da Adm Pública Direta
<i>Centro oeste</i>	0,03399	3,40%	1/29,5
<i>Nordeste</i>	0,04380	4,38%	1/23
<i>Norte</i>	0,02735	2,74%	1/36,5
<i>Sudeste</i>	0,03197	3,20%	1/31,3
<i>Sul</i>	0,02756	2,76%	1/36
	0,03575	3,58%	1/28

Fonte: elaboração do autor.

Tabela 24. Coeficiente de servidores por mil habitantes – Comissionados 2015

Porte	Média de comissionados do CRAS	Média de comissionados da administração pública direta
<i>Grande</i>	0,030	2,24
<i>Médio</i>	0,032	2,89
<i>Metrópole</i>	0,007	1,03
<i>Pequeno 1</i>	0,207	7,01
<i>Pequeno 2</i>	0,058	3,70
<i>Média total sem estratificação</i>	0,159	5,89
<i>N</i>	5501	5501

Fonte: elaboração do autor.

Tabela 25. Coeficiente de servidores por mil habitantes – Celetistas 2015

Porte	Média de celetistas do CRAS	Média de celetistas da administração pública direta
<i>Grande</i>	0,025	2,80
<i>Médio</i>	0,028	3,23
<i>Metrópole</i>	0,011	1,35
<i>Pequeno 1</i>	0,114	4,70
<i>Pequeno 2</i>	0,042	3,69
<i>Média total sem estratificação</i>	0,091	4,32
<i>N</i>	5501	5501

Fonte: elaboração do autor.

Tabela 26. Coeficiente de servidores por mil habitantes – Estatutários 2015

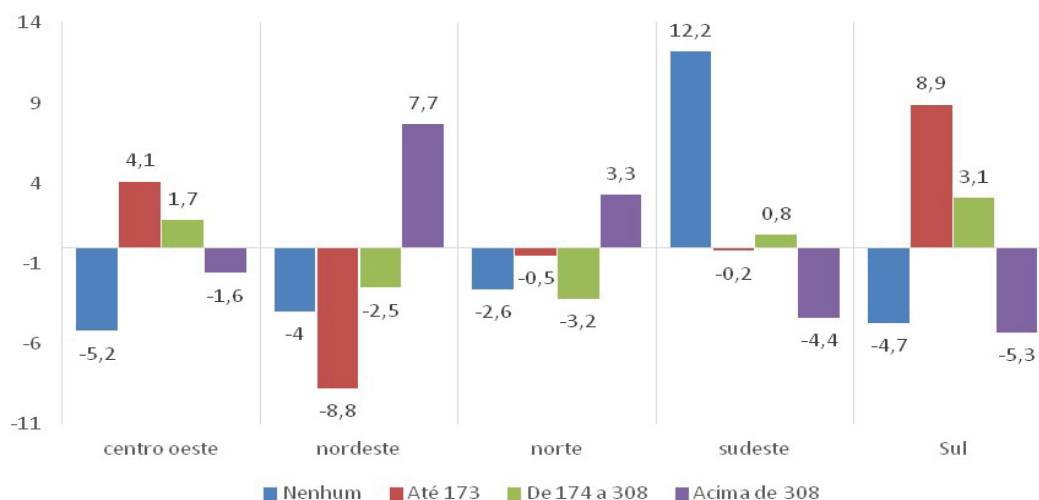
Porte	Média de estatutários do CRAS	Média de estatutários da administração pública direta
Grande	0,125	17,56
Médio	0,149	21,36
Metrópole	0,069	13,57
Pequeno 1	0,530	38,46
Pequeno 2	0,156	25,98
Média total sem estratificação	0,416	33,99
N	5501	5501

Fonte: elaboração do autor.

Tabela 27. Coeficiente de servidores por mil habitantes – Outros vínculos 2015

Porte	Média de outros vínculos do CRAS	Média de outros vínculos da administração pública direta
Grande	0,173	6,50
Médio	0,259	8,77
Metrópole	0,101	2,47
Pequeno 1	0,666	11,61
Pequeno 2	0,354	10,65
Média total sem estratificação	0,557	10,99
N	5501	5501

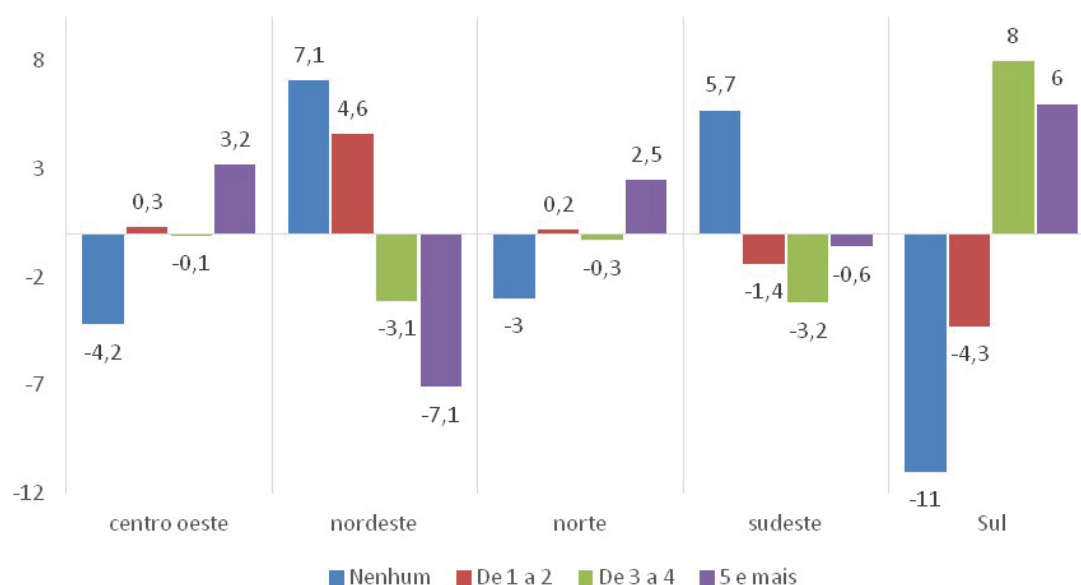
Fonte: elaboração do autor.

Gráfico 21. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de estatutários da administração pública direta por grande região (2015)

$X^2 = 543,050^a$ sig (0,00) Df = 12

Fonte: elaboração própria a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2015.

Gráfico 22. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de estatutários do CRAS por grande região (2015)



$X^2 = 459,453^a$ sig (0,00) Df = 12

Fonte: elaboração própria a partir do Censo CRAS RH 2015

Em relação à completa ausência, o padrão observado para a região Sudeste se mantém.

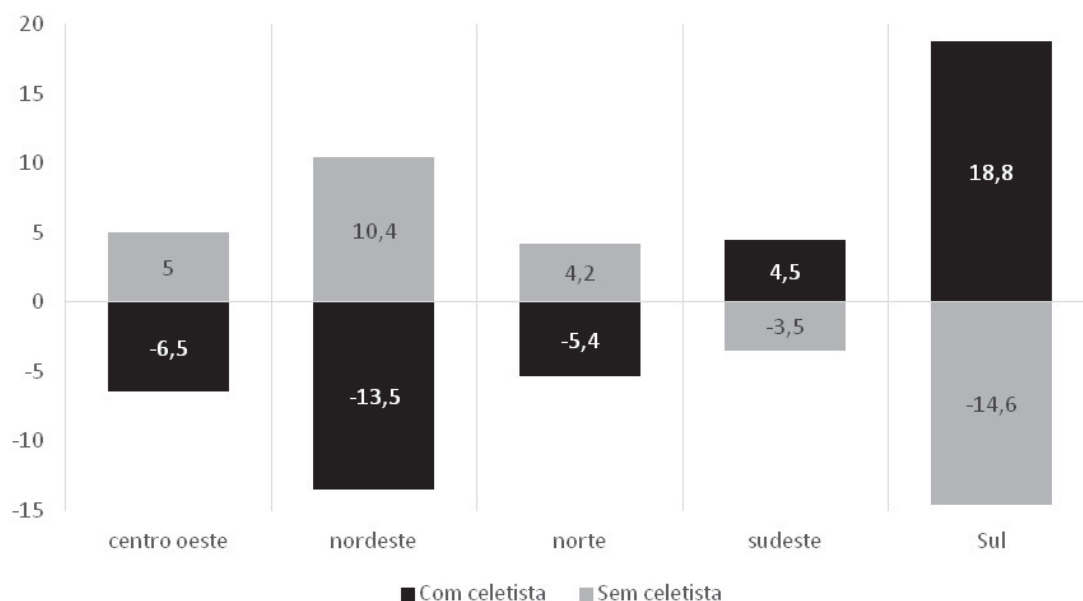
CELESTISTA X GRANDE REGIÃO

Tabela 28. Número de celetistas ausentes e presentes por região (2015)

Região	Celetistas ausentes	Celetistas presentes	Total
Sudeste	1.073	572	1.645
Norte	357	89	446
Sul	863	294	1.157
Nordeste	1395	392	1.787
Centro-oeste	349	117	466
Total	4.037	1464	5.501

Fonte: elaboração do autor.

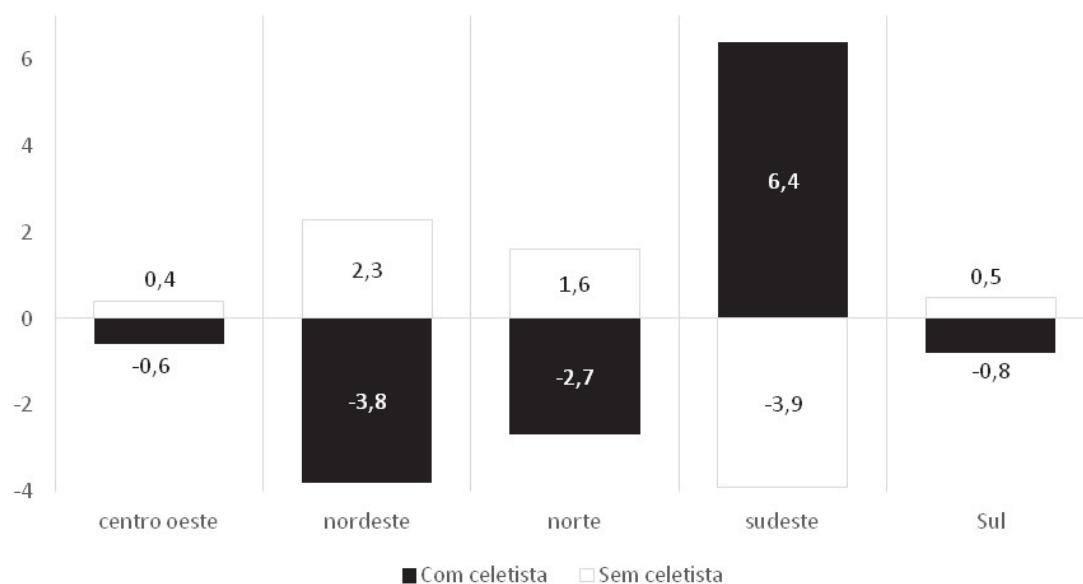
Gráfico 23. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de celetistas da administração pública direta por grande região (2015)



$$X^2 = 1006,591^a \text{ sig } (0,00) Df = 4$$

Fonte: elaboração própria a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2015

Gráfico 24. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de celetistas do CRAS por grande região (2015)

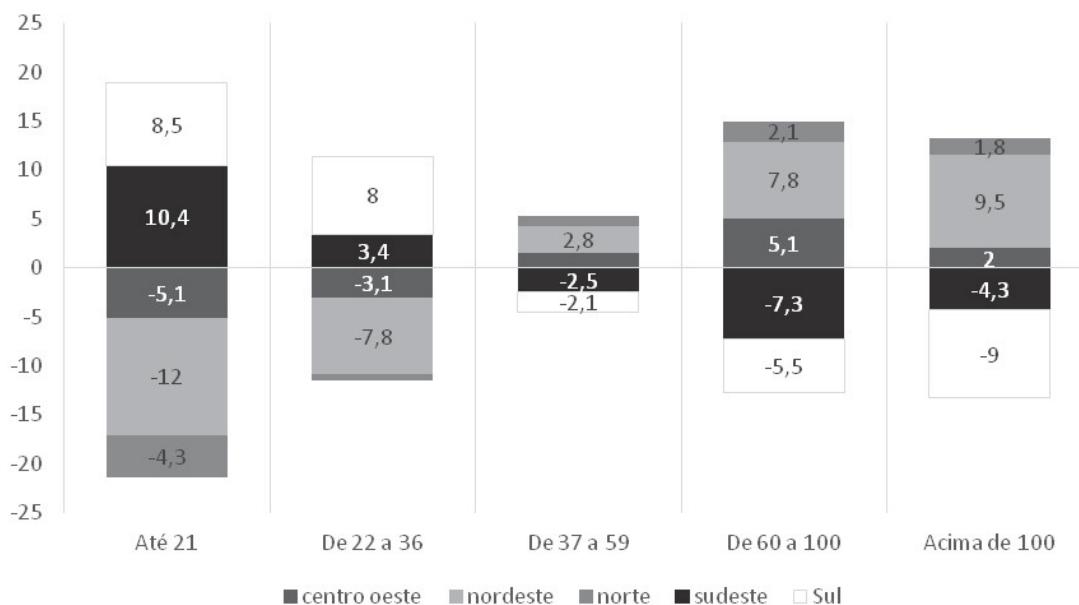


$$X^2 = 87,602^a \text{ sig } (0,00) Df = 4$$

Fonte: elaboração própria a partir do Censo CRAS RH 2015

COMISSIONADOS X GRANDE REGIÃO

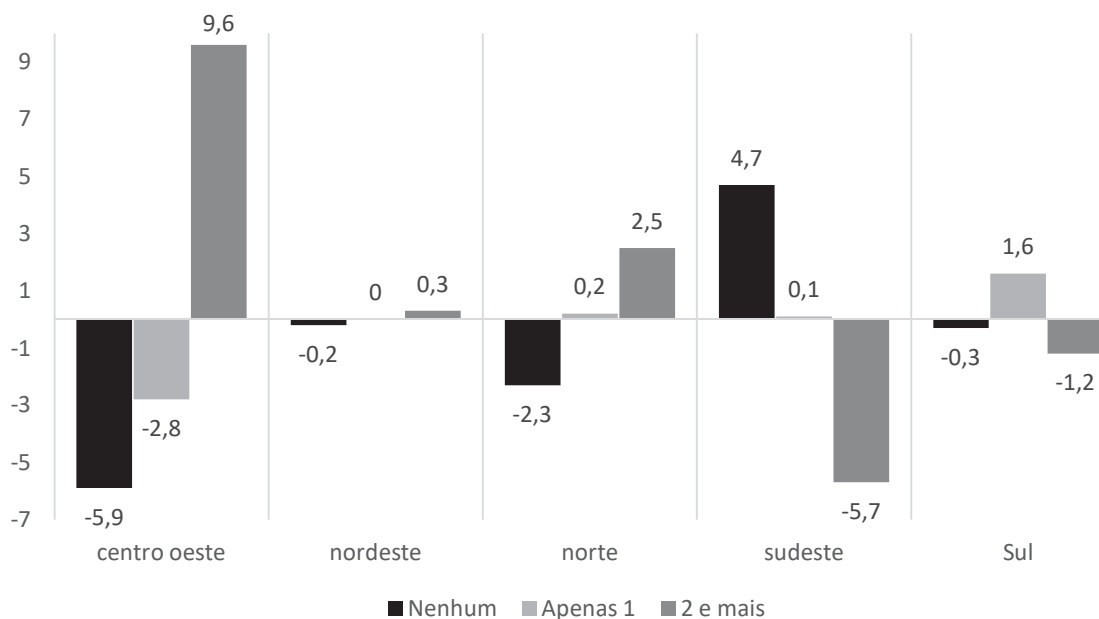
Gráfico 25. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de comissionados da administração pública direta por grande região (2015)



$X^2 = 910,118^a \text{ sig } (0,00) Df = 16$

Fonte: elaboração própria a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2015.

Gráfico 26. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de comissionados do CRAS por grande região (2015)

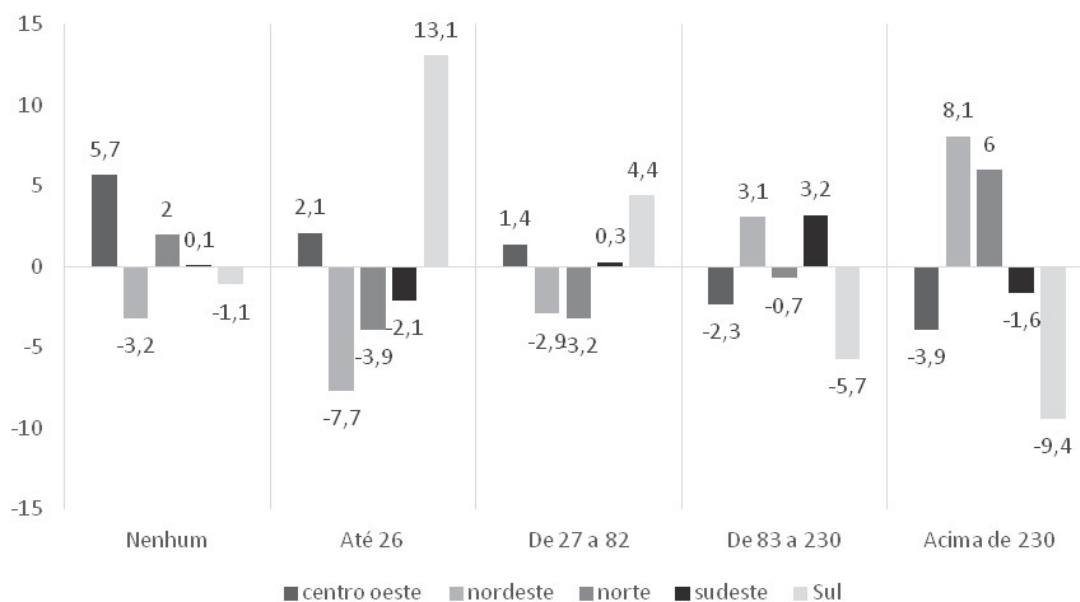


$X^2 = 205,438^a \text{ sig } (0,00) Df = 8$

Fonte: elaboração própria a partir do Censo CRAS RH 2015

OUTROS VÍNCULOS X GRANDE REGIÃO

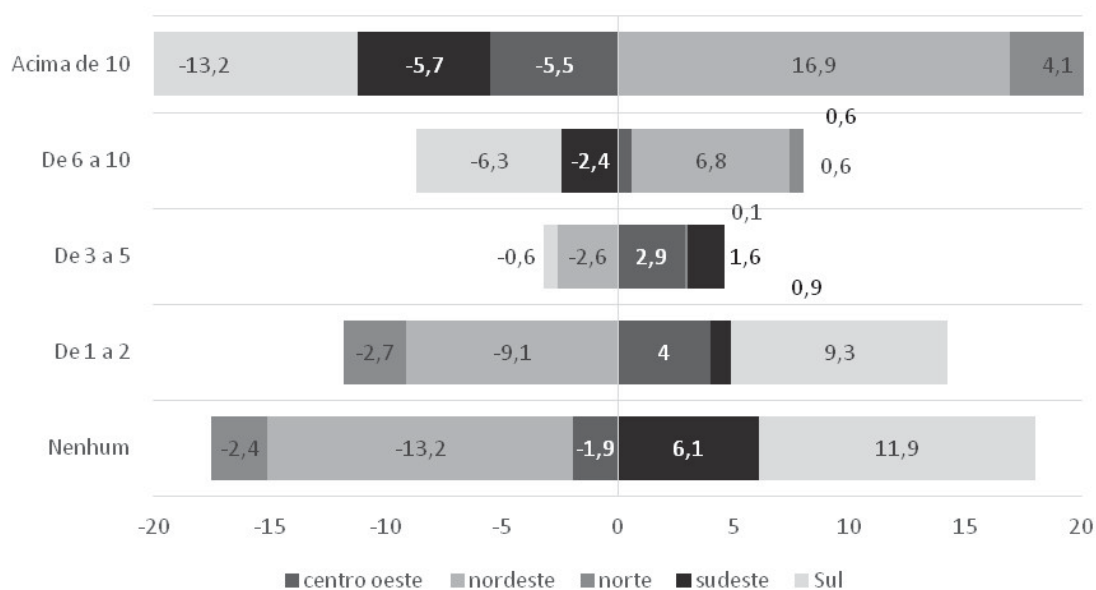
Gráfico 27. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de servidores com outros vínculos da administração pública direta por grande região (2015)



$X^2 = 608,753^a \text{ sig } (0,00) Df = 16$

Fonte: elaboração própria a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2015.

Gráfico 28. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de servidores com outros vínculos do CRAS por grande região (2015)



$X^2 = 1208,479^a \text{ sig } (0,00) Df = 16$

Fonte: elaboração própria a partir do Censo CRAS RH 2015

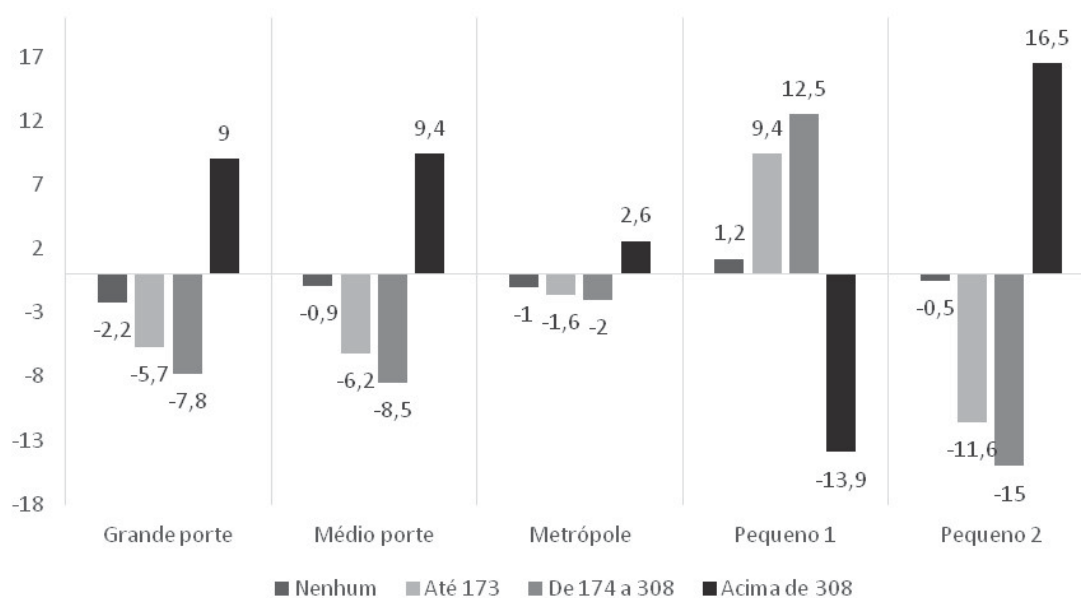
PORTE DA POPULAÇÃO

Tabela 29. Coeficiente de servidores por mil habitantes – Total 2015

Porte	Média do CRAS	Média da administração pública direta
Grande	0,35	29,1
Médio	0,47	36,27
Metrópole	0,19	18,43
Pequeno 1	1,55	58,33
Pequeno 2	0,61	43,43
Média total sem estratificação	1,25	52,66
N	5501	5501

Fonte: elaboração do autor.

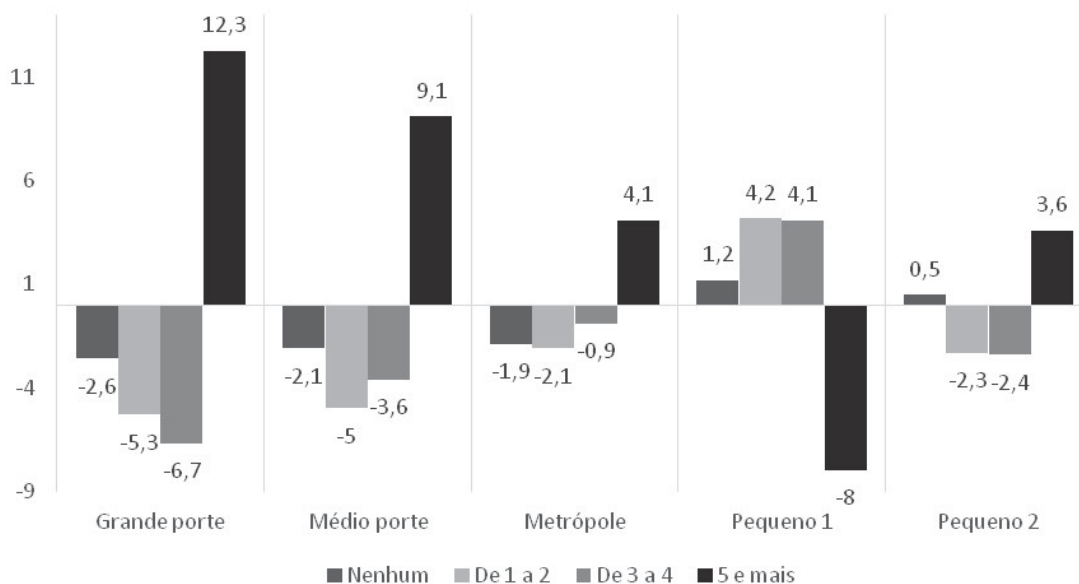
Gráfico 29. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de estatutários da administração pública direta por porte da população (2015)



$X^2 = \text{sig}1465,011a (0,00)Df = 12$

Fonte: elaboração própria a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2015.

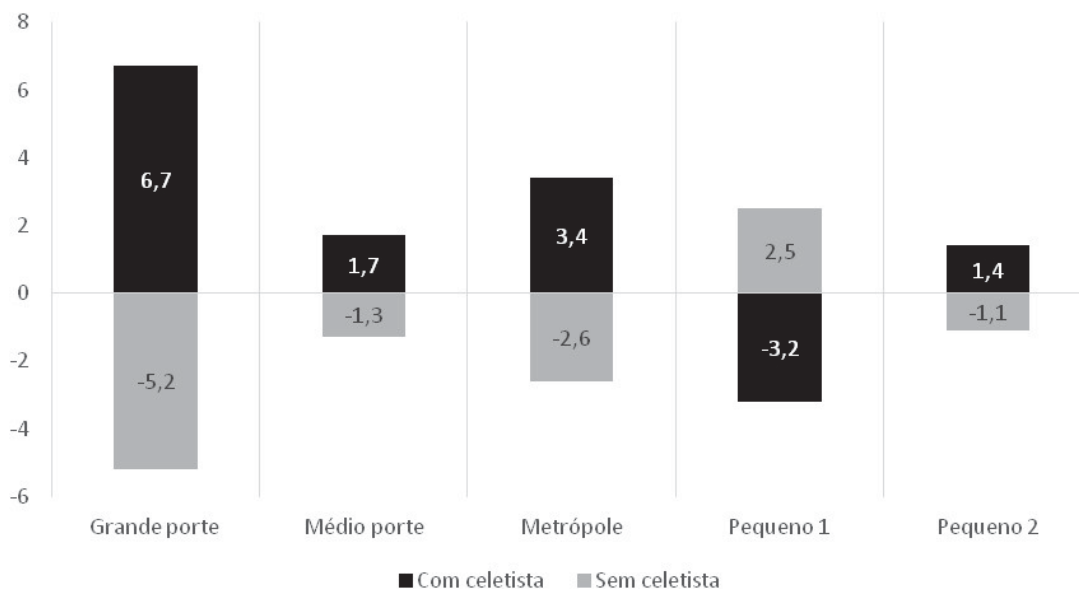
Gráfico 30. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de estatutários do CRAS por porte da população (2015)



$X^2 = 507,562^a$ sig (0,00) Df = 12

Fonte: elaboração própria a partir do Censo CRAS RH 2015

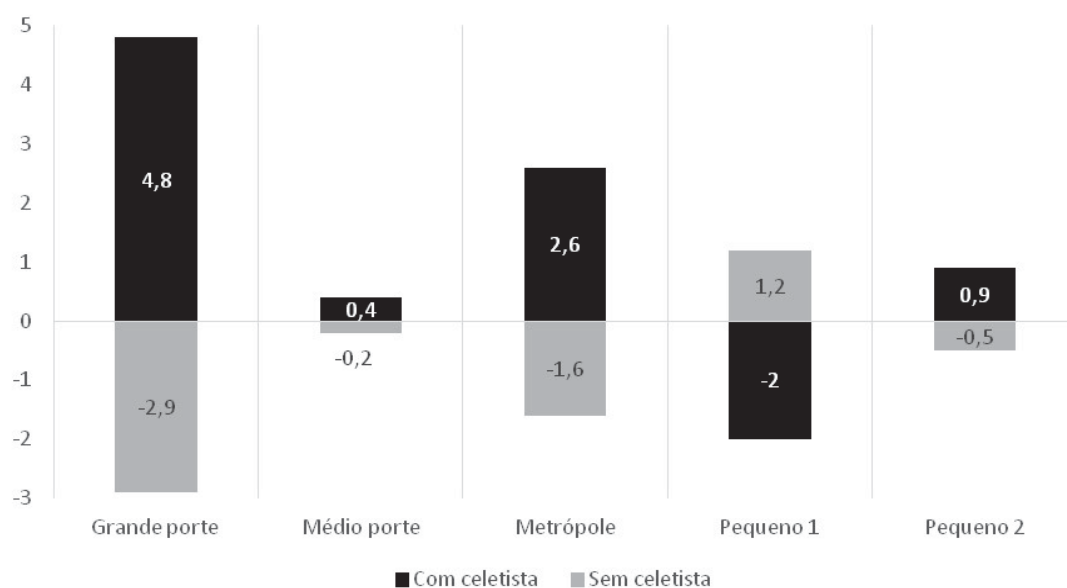
Gráfico 31. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de celetistas da administração pública direta por porte da população (2015)



$X^2 = sig115,614a$ (0,00) Df = 4

Fonte: elaboração própria a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2015.

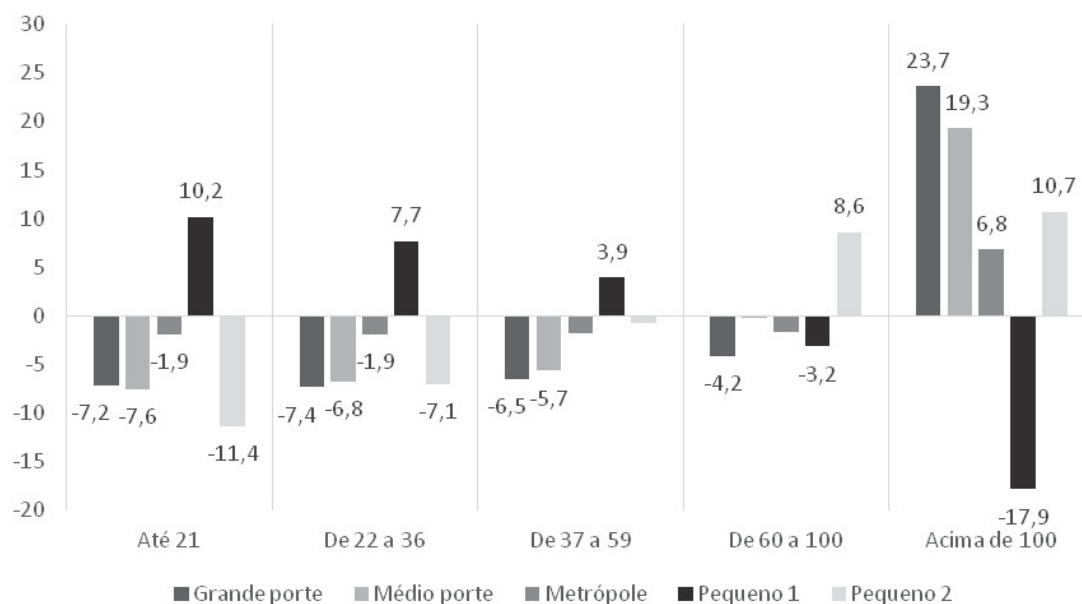
Gráfico 32. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de celetistas do CRAS por porte da população (2015)



$X^2 = 46,979^a$ sig (0,00) Df = 4

Fonte: elaboração própria a partir do Censo CRAS RH 2015

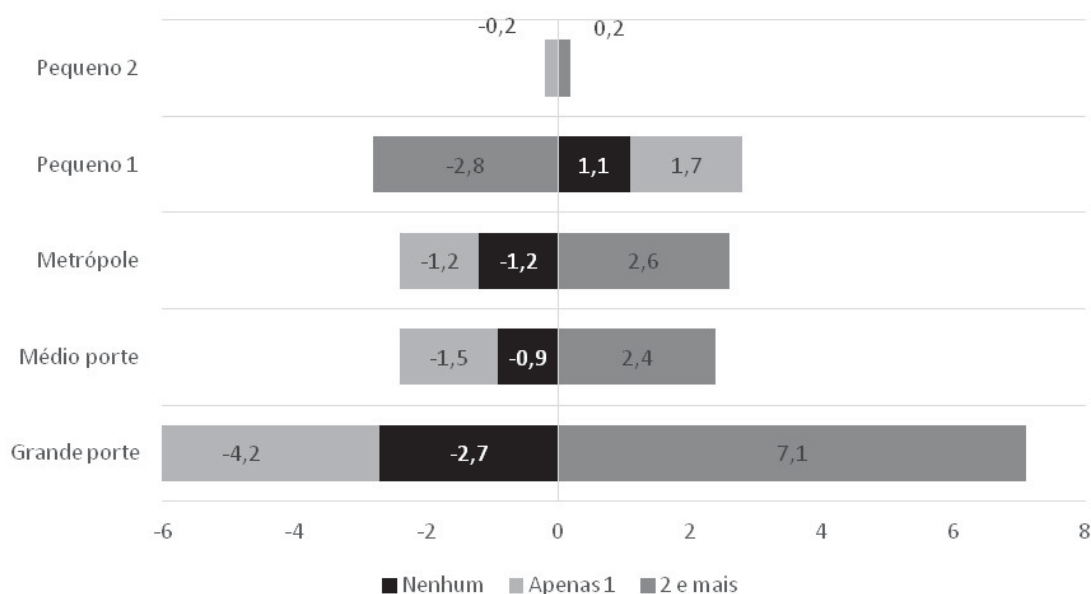
Gráfico 33. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de comissionados da administração pública direta por porte da população (2015)



$X^2 = \text{sig}2174,748a$ (0,00) Df = 16

Fonte: elaboração própria a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2015

Gráfico 34. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de comissionados do CRAS por porte da população (2015)

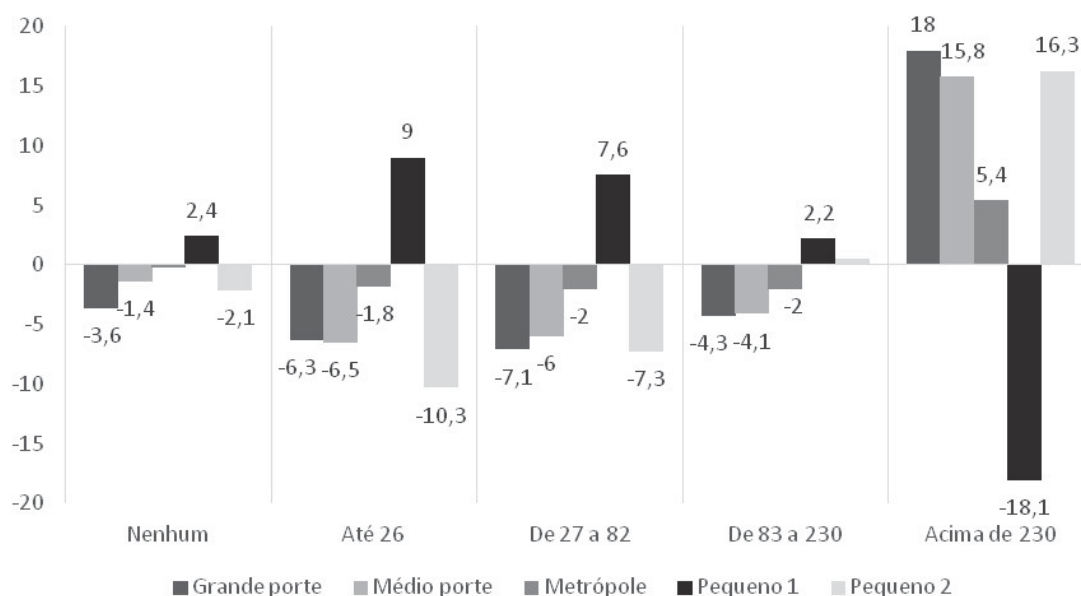


$X^2 = 99,706$ sig (0,00) Df = 8

Fonte: elabora o própria a partir do Censo CRAS RH 2015

OUTROS VÍNCULOS x PORTE

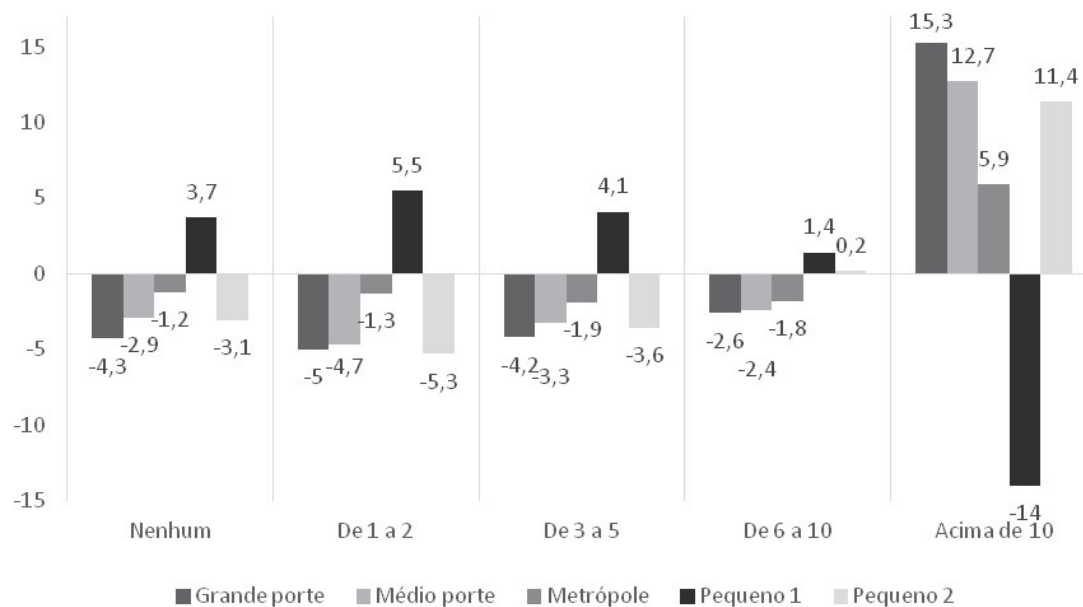
Gráfico 35. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de servidores com outros vínculos da administra o pública direta por porte da popula o (2015)



$X^2 = 1740,490$ a (0,00) Df = 16

Fonte: elabora o própria a partir da Pesquisa de Informa es Básicas Municipais - MUNIC 2015.

Gráfico 36. Resíduos padronizados observados para o cruzamento entre faixa de servidores com outros vínculos do CRAS por porte da população (2015)



$\chi^2 = 991,221^a$ sig (0,00) Df = 16

Fonte: elaboração própria a partir do Censo CRAS RH 2015.