

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - FAFICH
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Bruno Ricardo Bérqamo Florentino

**UNIDADES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO SOCIOASSISTENCIAL DO SUAS:
desvendando a presença e a preponderância do Estado e Terceiro Setor.**

Belo Horizonte
2022

Bruno Ricardo Bérghamo Florentino

**UNIDADES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO SOCIOASSISTENCIAL DO SUAS:
desvendando a presença e a preponderância do Estado e Terceiro Setor.**

Versão Final

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política (DCP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientadora: Dra. Natália Guimarães Duarte Sátyro.

Belo Horizonte

2022

320 Florentino, Bruno Ricardo Bêrgamo.
F633u Unidades de prestação de serviço socioassistencial do
2022 SUAS [manuscrito] : desvendando a presença e
preponderância do Estado e terceiro setor / Bruno Ricardo
Bêrgamo Florentino. - 2022.
274 f.
Orientadora: Natália Guimarães Duarte Sátyro.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
Inclui bibliografia.

1.Ciência política – Teses. 2. Políticas públicas - Teses.
3.Assistência social- Teses. 4.Estado - Teses. 5.Terceiro
setor - Teses. I. Sátyro, Natália. II. Universidade Federal de
Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 001ª/2022 DA DEFESA DE TESE DO ALUNO BRUNO RICARDO BÉRGAMO FLORENTINO

Realizou-se, no dia 12 de janeiro de 2022, às 14:00 horas, por videoconferência, a defesa de tese, intitulada “UNIDADES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO SOCIOASSISTENCIAL DO SUAS: desvendando a presença e a preponderância do Estado e Terceiro Setor”, elaborada e apresentada por BRUNO RICARDO BÉRGAMO FLORENTINO, número de registro 2016653862, graduado no curso de SERVIÇO SOCIAL. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Natália Guimarães Duarte Sátyro - Orientadora (DCP/UFMG), Profa. Ana Paula Karruz (DCP/UFMG), Profa. Geralda Luiza de Miranda (DCP/UFMG), Profa. Carolina Gabas Stuchi (UFABC), Prof. Marcelo Marchesini da Costa (Insper). A Comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.



Documento assinado eletronicamente por **Geralda Luiza de Miranda, Professora do Magistério Superior**, em 12/01/2022, às 17:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Natalia Guimaraes Duarte Satyro, Professora do Magistério Superior**, em 12/01/2022, às 17:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Karruz, Professora do Magistério Superior**, em 12/01/2022, às 17:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Marchesini da Costa, Usuário Externo**, em 13/01/2022, às 15:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Gabas Stuchi, Usuário Externo**, em 17/01/2022, às 10:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1176305** e o código CRC **D48F112B**.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política



FOLHA DE APROVAÇÃO

BRUNO RICARDO BÉRGAMO FLORENTINO

Tese submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA, como requisito para obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, área de concentração: ESTADO, GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS.

Aprovada em 13 de Janeiro de 2022, pela banca constituída pelos membros:

Prof.^a Dra. Natália Guimarães Duarte Sátyro (Orientadora)
Universidade Federal de Minas Gerais - DCP/UFMG

Prof.^a Dra. Eleonora Schettini Martins Cunha (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Minas Gerais - DCP/UFMG

Prof.^a Dra. Ana Paula Karruz (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Minas Gerais – DCP/UFMG

Prof.^a Dra. Carolina Gabas Stuchi (Examinadora Externa)
Universidade Federal do ABC – UFABC/BPP

Prof. Dr. Marcelo Marchesini da Costa (Examinador Externo)
Instituto de Ensino e Pesquisa – INSPER

Prof.^a Dra. Geralda Luiza de Miranda (Examinadora Suplente)
Universidade Federal de Minas Gerais - DCP/UFMG

Ao longo da jornada empreendida no espaço acadêmico, várias pessoas foram imprescindíveis para a concretização deste momento. Às que estão mais vibrantes com este momento: Angra, Pedro, Wagner, Dilza, Armando e Cristina.

A MINHA DEDICAÇÃO.

AGRADECIMENTOS

Esta tese representa o coroamento de um longo período de estudos, viagens, trabalho e amadurecimento, onde muitos contribuíram direta ou indiretamente para que eu pudesse concluir este percurso. Se não desisti, no meio do caminho, foi porque tive o apoio de pessoas amadas, as quais registro minha eterna gratidão por estarem comigo em diversos momentos espinhosos.

À Angra, minha amada esposa, por tudo o que você representa na minha vida. Esteve sempre firme comigo, como uma verdadeira parceira, compartilhando e apoiando o sonho deste doutorado em todas as etapas. Seus sorrisos foram os estímulos mais relevantes. Mas a sua compreensão para com minhas ausências, e todo o seu suporte, foram os elementos definitivos para a conclusão desta tese. Sou imensa e eternamente grato por estar ao seu lado, compartilhando este e outros objetivos.

Ao Pedro, meu “baixinho”, pelo sujeito fantástico que és. Um ser humano extremamente amoroso, educado, inteligente e de incontáveis qualidades. A cada passo, e a cada etapa, você foi se tornando a minha legítima fonte de inspiração pela busca de uma melhor versão de mim mesmo. Sou eternamente grato por ser seu pai.

Agradeço a meu pai e minha mãe, Wagner e Dilza, pelo apoio verdadeiro e incondicional, do início ao fim. O que vocês fizeram por nós foi maravilhoso: a morada, o incentivo, as palavras e as madrugadas não apenas aumentaram o amor e a admiração por vocês, mas acabaram sendo o combustível sem o qual eu não teria conseguido percorrer a jornada do doutorado. Eu também o meu irmão Rodrigo, um sujeito maravilhoso, que possui um coração imenso.

A Natália Sátyro, pela magnífica orientação, sempre comprometida, objetiva, coerente e, sobretudo, rigorosa do ponto de vista da exigência acadêmica. As inúmeras orientações que tivemos me ajudaram a obter conhecimentos e ferramentas que eu jamais imaginei que teria. Sempre atenta às minúcias do processo, e com uma admirável capacidade de síntese, suas ponderações e pontuações a todo o momento me incitaram a seguir adiante.

Não poderia deixar de agradecer ao Mateus pela imensa colaboração com esta tese, por meio das inúmeras observações, sugestões e construções. Sua capacidade de ensinar e escutar, somado ao seu profundo conhecimento estatístico, fizeram a diferença para que eu conseguisse me mover num território desconhecido.

Faço um agradecimento especial ao Cloves, um legítimo mestre, por diversas razões. Não apenas pelos ensinamentos sobre as políticas públicas e o terceiro setor. Mas, sobretudo, pela confiança, pela amizade e pela oportunidade de estar ao seu lado. Minha sincera gratidão por todo o apoio e pelas diversas oportunidades.

Ao meu grande amigo Paulinho pelas incontáveis conversas, cervejas e convicção sobre os caminhos percorridos e a percorrer. Agradeço por estar presente nos momentos mais importantes da minha vida, tanto nos de euforia como nos de desânimo, sempre como um amigo verdadeiro.

Ao Armando e Cristina, os quais, a sua maneira, sempre me estimularam a dar o próximo passo, confiantes de que tudo terminaria bem. A presença, o carinho e as palavras de vocês, desde sempre, foram o fermento necessário para enfrentar os grandes desafios.

Agradeço à Fundação Espírita Judas Iscariotes pelo trabalho, pela confiança e pela oportunidade de colaborar no processo de cuidar de sujeitos tão maravilhosos. Faço um agradecimento geral a todos os colaboradores que já estiveram ou ainda estão ao meu lado, de mãos dadas, suportando os inúmeros desafios cotidianos que envolvem a missão do cuidar.

As companheiras de trabalho das Residências Inclusivas – Daniela, Natália, Lilian e toda a equipe de cuidadoras – por segurar “as pontas” firme e semanalmente, para que eu pudesse percorrer o trecho Franca-SP / Belo Horizonte-MG. A colaboração de vocês foi de grande valia para que eu pudesse cumprir a maior parte das obrigações acadêmicas.

Também agradeço a equipe de trabalho das Residências Terapêuticas – Amanda, Daniela, Franciele, Maria Eugênia, Ubaldo e toda a equipe de saúde – pela convivência, espírito colaborativo e profundo compromisso que vocês possuem para com o serviço e, especialmente, os moradores.

Agradeço os companheiros de Departamento de Ciência Política (DCP), especialmente o Mauro e Denisson, pelos conhecimentos compartilhados e estímulo intelectual. Também agradeço à todos os Professores do Departamento de Ciência Políticas (DCP) pelas múltiplas e valorosas aprendizagens.

Meu sincero agradecimento aos Mestres que colaboraram nas três bancas examinadoras que avaliaram este trabalho. Os diversos apontamentos, assim como as recomendações empíricas e teóricas, foram de grande valia para a busca de novos conhecimentos e, conseqüentemente, para a própria produção de uma versão cada vez

melhor. Minha gratidão à Ana Karruz, Bruno Lazzarotti, Carolina Stuchi, Eleonora Cunha, Luciana Jaccoud e Marcelo Marchesini.

Faço também um agradecimento especial aos PPod.: Iir.: da A.R.L.S. 22 de Fevereiro de Franca, os quais, por meio de uma convivência fraterna, me reforçaram a importância de ser ativo, estudioso, verdadeiro e firme, além de possuir espírito público.

RESUMO

Esta tese analisa dois aspectos das unidades de serviço socioassistencial (UPS) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): os níveis de presença e a preponderância do setor estatal ou não estatal nos territórios brasileiros. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais apresenta um rol de serviços socioassistenciais que devem ser ofertados no nível local, por meio das UPS definidas para cada modalidade de proteção. No entanto, os dados apurados pelo Censo SUAS 2017 indicam uma realidade bastante discrepante, onde se verifica uma forte concentração de unidades em algumas regiões, em detrimento da escassa presença em outras. Não obstante, os dados também apontam para a maior presença do setor não estatal nos municípios das regiões Sudeste e Sul, demonstrando que este setor tende a ser preponderante em tais territórios. Ao discutir ambas as questões, esta tese se aproxima de uma agenda de pesquisa interessada em expandir a compreensão sobre a relação que o Estado estabelece com as organizações da sociedade civil (OSC's), visando a implementação de serviços e políticas. A questão central que a tese busca compreender diz respeito as diferentes formas de acesso que os usuários possuem às unidades de prestação de serviço da política de assistência social, caracterizada por realidades significativamente discrepantes entre as regiões brasileiras. A discussão se fundamenta em três grandes conjuntos teóricos: a trajetória da assistência social brasileira, do período da filantropia e assistencialismo à nova institucionalidade promovida pelo SUAS; a implementação de políticas públicas em contexto federativos, com ênfase para a coordenação intergovernamental e as capacidades institucionais locais; além da literatura que discute a participação dos atores não estatais na implementação das políticas públicas e serviços sociais. As análises empíricas investigam quais variáveis – demanda potencial, legado, capacidade fiscal e capacidade administrativa – possuem a maior capacidade explicativa sobre os diferentes níveis de presença e a preponderância do setor estatal ou não estatal nos territórios. Tais análises foram constituídas a partir de diferentes estratégias metodológicas, sobretudo por análises descritivas, análises de correlação e análises de regressão, linear múltipla e logística binomial. Por meio do debate com a literatura e das análises empíricas, a tese demonstra a forte relação que o setor não estatal estabelece com a oferta de serviços socioassistenciais no Brasil, de maneira que o estoque de unidades inauguradas antes da implementação do SUAS corresponde a variável que melhor explica o atual nível de presença das mesmas nos

municípios. Deste modo, conclui-se que as diferenças territoriais observadas não foram constituídas recentemente, mas sim antes da implementação do SUAS, isto é, antes de 2005. Outrossim, os resultados concluem que as variáveis demanda potencial e capacidade fiscal também apresentam forte capacidade explicativa sobre os níveis de presença e a preponderância das unidades, indicando que as principais normativas da política de assistência social por si só não garantem a presença das UPS, pois a oferta depende em grande medida da capacidade dos municípios de gerar recursos próprios.

Palavras-chave: Unidades de prestação de serviço socioassistencial (UPS); Sistema Único de Assistência Social (SUAS); Estado; Organizações da sociedade civil (OSC's); Níveis de presença e preponderância.

ABSTRACT

This thesis analyzes two aspects of the social assistance service units (UPS) of the Unified Social Assistance System (SUAS): the levels of presence and the preponderance of the state or non-state sector in Brazilian territories. The National Classification of Social Assistance Services presents a list of social assistance services that must be offered at the local level, through the UPS defined for each type of protection. However, the data collected by the SUAS 2017 Census indicates a very different reality, where there is a strong concentration of units in some regions, to the detriment of their scarce presence in others. Nevertheless, the data also point to the greater presence of the non-state sector in municipalities in the Southeast and South regions, demonstrating that this sector tends to be predominant in such territories. By discussing both issues, this thesis approaches a research agenda interested in expanding the understanding of the relationship that the State establishes with civil society organizations (OSC's), aiming at the implementation of services and policies. The central issue that the thesis seeks to understand concerns the different forms of access that users have to the service provision units of the social assistance policy, characterized by significantly different realities between Brazilian regions. The discussion is based on three major theoretical groups: the trajectory of Brazilian social assistance, from the period of philanthropy and welfare to the new institutionality promoted by SUAS; the implementation of public policies in a federative context, with an emphasis on intergovernmental coordination and local institutional capacities; in addition to the literature that discusses the participation of non-state actors in the implementation of public policies and social services. Empirical analyzes investigate which variables – potential demand, legacy, fiscal capacity and administrative capacity – have the greatest explanatory capacity on the different levels of presence and the preponderance of the state or non-state sector in the territories. Such analyzes were constituted from different methodological strategies, mainly by descriptive analyzes, correlation analyzes and regression, multiple linear and binomial logistic analyzes. Through the debate with the literature and empirical analyzes, the thesis demonstrates the strong relationship that the non-state sector establishes with the offer of social assistance services in Brazil, so that the stock of units opened before the SUAS implementation corresponds to the variable that better explains their current level of presence in the municipalities. Thus, it is concluded that the territorial differences observed were not

created recently, but before the implementation of SUAS, that is, before 2005. Furthermore, the results conclude that the variables potential demand and fiscal capacity also have a strong explanatory capacity on the levels of presence and the preponderance of the units, indicating that the main regulations of the social assistance policy alone do not guarantee the presence of UPS, as the offer depends to a great extent on the capacity of the municipalities to generate their own resources.

Keywords: units for providing social assistance services (UPS); Unified Social Assistance System (SUAS); State; civil society organizations (CSOs); levels of presence and preponderance.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Total de UPS da proteção social básica (PSB)	53
Mapa 2: Total de UPS da proteção social especial de média complexidade (PSEMC)	53
Mapa 3: Total de UPS da proteção especial de alta complexidade (PSEAC)	53
Mapa 4: Municípios possuem (1) ou não possuem (0) UPS.	53
Mapa 5: PUH da PSB	57
Mapa 6: PUH da PSEMC	57
Mapa 7: PUH da PSEAC	57
Mapa 8: PUH estatal da PSB	61
Mapa 9: PUH não estatal da PSB	61
Mapa 10: PUH estatal da PSEMC	62
Mapa 11: PUH não estatal da PSEMC	62
Mapa 12: PUH estatal da PSEAC	63
Mapa 13: PUH não estatal da PSEAC	63
Mapa 14: Variável demanda em escala normal	165
Mapa 15: Variável demanda, com escala em 3rd qu.	165
Mapa 16: Variável demanda, em escala até 10.000	165
Mapa 17: Distribuição da variável legado, na PSB	173
Mapa 18: Distribuição da variável legado, na PSEMC	173
Mapa 19: Distribuição da variável legado, na PSEAC	173
Mapa 20: Variável capacidade fiscal, com escala máxima	176
Mapa 21: Variável capacidade fiscal, com escala média	176
Mapa 22: Variável capacidade fiscal, com escala em 1rd qu.	176
Mapa 23: Variável capacidade de gestão, com escala normal	180
Mapa 24: Cobertura dos CRAS	220
Mapa 25: Cobertura dos CREAS	220

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Exemplo das unidades de prestação de serviços socioassistenciais (UPS) estudadas no âmbito da proteção social básica, em Franca-SP.	47
Tabela 02: Exemplo das unidades de prestação de serviços socioassistenciais (UPS) estudadas no âmbito da proteção especial de média complexidade, em Franca-SP.	49
Tabela 03: Exemplo das unidades de prestação de serviços socioassistenciais (UPS) estudadas no âmbito da proteção especial de alta complexidade, em Franca-SP.	51
Tabela 04: Média da PUH das UPS, segundo as regiões e níveis de proteção	57
Tabela 05: Total de UPS, segundo a natureza das mesmas – se estatal ou não estatal	59
Tabela 06: Média da PUH segundo a natureza das mesmas – se estatal ou não estatal	60
Tabela 07: Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos segundo as faixas de fundação das entidades	149
Tabela 08: Distribuição dos municípios com indicador nulo na proteção social básica, separados por região	155
Tabela 09: Distribuição dos municípios com indicador nulo na proteção social básica, separados por região e porte populacional	155
Tabela 10: Parâmetros de referência para implantação do equipamento CREAS	157
Tabela 11: Distribuição dos municípios que implementaram o equipamento CREAS, separados por região e porte populacional	158
Tabela 12: Distribuição dos municípios com indicador nulo na proteção social especial de média complexidade, separados por região	159
Tabela 13: Distribuição dos municípios com indicador nulo na proteção social especial de média complexidade, separados por região e porte populacional	160
Tabela 14: Distribuição dos municípios com indicador nulo na proteção social especial de alta complexidade, separados por região	161
Tabela 15: Distribuição dos municípios com indicador nulo na proteção social especial de alta complexidade, separados por região e porte populacional	162

Tabela 16: Distribuição da variável demanda, considerando os 5.570 municípios	165
Tabela 17: Distribuição da demanda nos três níveis de proteção, de acordo com os indicadores positivo e nulo	166
Tabela 18: Contagem dos municípios com indicador positivo e nulo, de acordo a variável legado e as regiões brasileiras	170
Tabela 19: Contagem dos municípios com indicador positivo e nulo, de acordo a variável legado	171
Tabela 20: Distribuição da variável legado, considerando os 1.852 municípios	172
Tabela 21: Distribuição da variável legado, nos três níveis de proteção	172
Tabela 22: Distribuição da variável capacidade fiscal, considerando os 5.570 municípios	175
Tabela 23: Distribuição da capacidade fiscal nos três níveis de proteção, de acordo com os indicadores positivo e nulo	176
Tabela 24: Distribuição da variável capacidade de gestão, considerando os 5.570 municípios	179
Tabela 25: Distribuição da variável capacidade de gestão nos três níveis de proteção, de acordo com os indicadores positivo e nulo	180
Tabela 26: Correlação entre a variável dependente e a logaritimização das variáveis independentes na proteção social básica	182
Tabela 27: Correlação entre a variável dependente e a logaritimização das variáveis independentes na proteção social especial de média complexidade	184
Tabela 28: Correlação entre a variável dependente e a logaritimização das variáveis independentes na proteção social especial de alta complexidade	186
Tabela 29: Coeficientes Betas das regressões lineares múltiplas de acordo com o nível de proteção e região.	192
Tabela 30: Preponderância de unidades estatais e não estatais na proteção social básica, separados por região	195
Tabela 31: Preponderância das unidades não estatais na proteção social básica, separadas por região	196
Tabela 32: Preponderância de unidades estatais e não estatais na proteção social especial de média complexidade, separados por região	197
Tabela 33: Preponderância das unidades não estatais na proteção social de média complexidade, separadas por região	198

Tabela 34: Preponderância de unidades estatais e não estatais na proteção social especial de alta complexidade, separados por região	198
Tabela 35: Preponderância das unidades não estatais na proteção social de alta complexidade, separadas por região	199
Tabela 36: Distribuição da variável demanda potencial nos três níveis de proteção, de acordo com os indicadores de preponderância estatal e não estatal	200
Tabela 37: Distribuição da variável legado na proteção social básica, de acordo com os indicadores de preponderância estatal e não estatal	203
Tabela 38: Distribuição da variável legado na proteção social de média complexidade, de acordo com os indicadores de preponderância estatal e não estatal	204
Tabela 39: Distribuição da variável legado na proteção social de alta complexidade, de acordo com os indicadores de preponderância estatal e não estatal	205
Tabela 40: Distribuição da variável capacidade fiscal nos três níveis de proteção, de acordo com os indicadores de preponderância estatal e não estatal	206
Tabela 41: Distribuição da variável capacidade de gestão nos três níveis de proteção, de acordo com os indicadores de preponderância estatal e não estatal	208
Tabela 42: Coeficientes Betas das regressões logísticas binomiais de acordo com o nível de proteção e região.	213
Tabela 43: Municípios que possuem o equipamento CRAS	219
Tabela 44: Municípios que possuem o equipamento CREAS	219
Tabela 45: Distribuição do legado na proteção social básica, de acordo com a preponderância estatal, separados por região	266
Tabela 46: Distribuição do legado na proteção social básica, de acordo com a preponderância não estatal, separado por região	266
Tabela 47: Distribuição do legado na proteção social de média complexidade, de acordo com a preponderância estatal, separados por região	268
Tabela 48: Distribuição do legado na proteção social de média complexidade, de acordo com a preponderância não estatal, separado por região	268

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Relação dos níveis de proteção, equipamentos CRAS / CREAS e seus respectivos serviços, segundo as possibilidades da oferta.	44
Quadro 02: Resumo das principais características de cada período antes da CF88, de acordo com a natureza dos atores (estatal ou não estatal)	73
Quadro 03: Resumo das principais características de cada governo antes a CF88, de acordo com a natureza dos atores (estatal ou não estatal)	84
Quadro 04: Resumo das principais características dos governos de esquerda após a CF88, de acordo com a natureza dos atores (estatal ou não estatal)	93
Quadro 05: Tipos de financiamento, instrumentos e formas de repasses de recursos públicos às organizações da sociedade civil	120
Quadro 06: Principais normativas que disciplinam as relações entre o Estado e as OSC's no âmbito da política de assistência social	122

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Public facilities providing social assistance services (2003-2017).	100
Gráfico 02: Distribuição percentual da população e das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos – FASFIL, segundo as regiões	148
Gráfico 03: Número de OSC´s criadas por ano (1939-2016).	150
Gráfico 04: Matriz de correlação entre as variáveis (dependente e explicativas) na proteção social básica	184
Gráfico 05: Matriz de correlação entre as variáveis (dependente e explicativas) na proteção social de média complexidade	185
Gráfico 06: Matriz de correlação entre as variáveis (dependente e explicativas) na proteção social de alta complexidade	187
Gráfico 07: Distribuição dos municípios com indicador nulo na proteção social básica, separados por região	244
Gráfico 08: Proporção dos municípios com indicador nulo na proteção social básica, separados por região e porte populacional	244
Gráfico 09: Distribuição dos municípios com indicador nulo na proteção social especial de média complexidade, separados por região	245
Gráfico 10: Proporção dos municípios com indicador nulo na proteção social especial de média complexidade, separados por região e porte populacional	245
Gráfico 11: Distribuição dos municípios com indicador nulo na proteção social especial de alta complexidade, separados por região	246
Gráfico 12: Proporção dos municípios com indicador nulo na proteção social especial de alta complexidade, separados por região e porte populacional	246

LISTA DE BOXPLOTS

Boxplot 01: Distribuição do log demanda, na PSB, de acordo com as regiões	250
Boxplot 02: Distribuição do log demanda, na PSEMC, de acordo com as regiões	250
Boxplot 03: Distribuição do log demanda, na PSEAC, de acordo com as regiões	251
Boxplot 04: Distribuição da variável legado, na PSB, de acordo com as regiões	251
Boxplot 05: Distribuição da variável legado, na PSEMC, de acordo com as regiões	252
Boxplot 06: Distribuição da variável legado, na PSEAC, de acordo com as regiões	252
Boxplot 07: Distribuição do log capacidade fiscal, na PSB, de acordo com as regiões	256
Boxplot 08: Distribuição do log capacidade fiscal, na PSEMC, de acordo com as regiões	256
Boxplot 09: Distribuição do log capacidade fiscal, na PSEAC, de acordo com as regiões	257
Boxplot 10: Distribuição do log capacidade de gestão, na PSB, de acordo com as regiões	260
Boxplot 11: Distribuição do log capacidade de gestão, na PSEMC, de acordo com as regiões	261
Boxplot 12: Distribuição do log capacidade de gestão, na PSEAC, de acordo com as regiões	261
Boxplot 13: Distribuição do log demanda segundo a natureza das unidades da PSB, de acordo com as regiões	263
Boxplot 14: Distribuição do log demanda segundo a natureza das unidades da PSEMC, de acordo com as regiões	264
Boxplot 15: Distribuição do log demanda segundo a natureza das unidades da PSEAC, de acordo com as regiões	264
Boxplot 16: Distribuição do log capacidade fiscal segundo a natureza das unidades da PSB, de acordo com as regiões	271

Boxplot 17: Distribuição do log capacidade fiscal segundo a natureza das unidades da PSMC, de acordo com as regiões	272
Boxplot 18: Distribuição do log capacidade fiscal segundo a natureza das unidades da PSAC, de acordo com as regiões	272
Boxplot 19: Distribuição do log capacidade de gestão segundo a natureza das unidades da PSB, de acordo com as regiões	274
Boxplot 20: Distribuição do log capacidade de gestão segundo a natureza das unidades da PSEMC, de acordo com as regiões	275
Boxplot 21: Distribuição do log capacidade de gestão segundo a natureza das unidades da PSEAC, de acordo com as regiões	275

LISTA DE HISTOGRAMAS

Histograma 01: Contagem da variável demanda, em escala normal, na PSB	188
Histograma 02: Distribuição da transformação log da variável demanda, na PSB	188
Histograma 03: Distribuição original da variável GRP	189
Histograma 04: Distribuição da padronização da variável GRP	189
Histograma 05: Distribuição da variável demanda, em escala normal, na PSB	247
Histograma 06: Distribuição da variável demanda, em escala normal, na PSEMC	247
Histograma 07: Distribuição da variável demanda, em escala normal, na PSEAC	248
Histograma 08: Distribuição da transformação log da variável demanda, na PSB	248
Histograma 09: Distribuição da transformação log da variável demanda, na PSEMC	249
Histograma 10: Distribuição da transformação log da variável demanda, na PSEAC	249
Histograma 11: Contagem da variável capacidade fiscal, em escala normal, na PSB	253
Histograma 12: Contagem da variável capacidade fiscal, em escala normal, na PSEMC	253
Histograma 13: Contagem da variável capacidade fiscal, em escala normal, na PSEAC	254
Histograma 14: Distribuição da transformação log da variável capacidade fiscal, na PSB	254
Histograma 15: Distribuição da transformação log da variável capacidade fiscal, na PSEMC	255
Histograma 16: Distribuição da transformação log da variável capacidade fiscal, na PSEAC	255
Histograma 17: Contagem da variável capacidade de gestão, em escala normal, na PSB	257
Histograma 18: Contagem da variável capacidade de gestão, em escala normal, na PSEMC	258

Histograma 19 Contagem da variável capacidade de gestão, em escala normal, na PSEAC	258
Histograma 20: Distribuição da transformação log da variável capacidade de gestão, na PSB	259
Histograma 21: Distribuição da transformação log da variável capacidade de gestão, na PSEMC	259
Histograma 22: Distribuição da transformação log da variável capacidade de gestão, na PSEAC	260
Histograma 23: Distribuição da transformação log da variável demanda segundo a natureza das unidades, na PSB	262
Histograma 24: Distribuição da transformação log da variável demanda segundo a natureza das unidades, na PSEMC	262
Histograma 25: Distribuição da transformação log da variável demanda segundo a natureza das unidades, na PSEAC	263
Histograma 26: Distribuição da variável legado estatal, segundo a natureza das unidades, na PSB	265
Histograma 27: Distribuição da variável legado não estatal, segundo a natureza das unidades, na PSB	265
Histograma 28: Distribuição da variável legado estatal, segundo a natureza das unidades, na PSEMC	267
Histograma 29: Distribuição da variável legado não estatal, segundo a natureza das unidades, na PSEMC	267
Histograma 30: Distribuição da variável legado estatal, segundo a natureza das unidades, na PSEAC	269
Histograma 31: Distribuição da variável legado não estatal, segundo a natureza das unidades, na PSEAC	269
Histograma 32: Distribuição da transformação log da variável capacidade fiscal, segundo a natureza das unidades, na PSB	270
Histograma 33: Distribuição da transformação log da variável capacidade fiscal, segundo a natureza das unidades, na PSEMC	270
Histograma 34: Distribuição da transformação log da variável capacidade fiscal, segundo a natureza das unidades, na PSEAC	271
Histograma 35: Distribuição da transformação log da variável capacidade de gestão, segundo a natureza das unidades, na PSB	273
Histograma 36: Distribuição da transformação log da variável capacidade de	273

gestão, segundo a natureza das unidades, na PSEMC

Histograma 37: Distribuição da transformação log da variável capacidade de gestão, segundo a natureza das unidades, na PSEAC

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ANASSELBA	Associação Nacional dos Trabalhadores da LBA
ANC	Assembléia Nacional Constituinte
BPC	Benefício de Prestação Continuado
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CBIA	Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
CEBAS	Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social
CEMPRE	Cadastro Central de Empresas
CF88	Constituição Federal de 1988
CIB	Comissões Intergestoras Bipartite
CIT	Comissões Intergestoras Tripartite
COFINS	Contribuição para o financiamento da Seguridade Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNEAS	Cadastro Nacional das Entidades de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Seguridade Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FASFIL	Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa
IGD-PBF	Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
IGD-SUAS	Índice de Gestão Descentralizado do Sistema Único de Assistência Social

LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
MAS	Ministério da Assistência Social
MC	Ministério da Cidadania
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPS	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPS	Ministério da Previdência Social
NOB	Norma Operacional Básica
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica de Assistência Social
ONG's	Organizações não governamentais
OSC's	Organizações da Sociedade Civil
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias
PBF	Programa Bolsa Família
PBSM	Programa Brasil Sem Miséria
PCD	Pessoa com deficiência
PCS	Programa Comunidade Solidária
PIS	Programa de Integração Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSB	Proteção social básica
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSEAC	Proteção social especial de alta complexidade
PSEMC	Proteção social especial de média complexidade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTR	Partido Trabalhista Renovador

PUH	Proporção de unidades por habitantes
SAS	Secretaria de Assistência Social
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UPS	Unidade de Prestação de Serviço Socioassistencial

Sumário

1. INTRODUÇÃO	31
1.1 DEFINIÇÃO DO CAMPO DE ESTUDO	31
1.2 HIPÓTESES	35
1.3 ANCORAGEM TEÓRICA AO OBJETO DE ESTUDO	37
1.4 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS	38
1.4 ORGANIZAÇÃO DA TESE	39
2. UNIDADES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS (UPS): UM BINÔMIO ENTRE OS ATORES ESTATAIS E NÃO ESTATAIS	43
2.1 BREVE DIAGNÓSTICO ACERCA DA DISTRIBUIÇÃO DA PRESENÇA DE UPS	52
2.2 A PROPORÇÃO DE UNIDADES POR HABITANTES (PUH) COMO VARIÁVEL DEPENDENTE	54
2.3 APONTAMENTOS INICIAIS SOBRE O NÍVEL DE PRESENÇA DAS UPS.....	56
2.4 OBSERVAÇÕES PRELIMINARES SOBRE A NATUREZA DAS UPS	59
3. SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: LEGADO E INSTITUCIONALIDADE.....	66
3.1 FILANTROPIA, ASSISTENCIALISMO E RELIGIÃO: A FORMAÇÃO DAS PRIMEIRAS ENTIDADES FILANTRÓPICAS NO BRASIL	67
3.2 DA CIDADANIA REGULADA À CONSTITUIÇÃO CIDADÃ.....	68
3.3 O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	78
3.4 ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA: NOVA INSTITUCIONALIDADE	85
3.4.1 A INTEGRAÇÃO ENTRE SERVIÇOS E BENEFÍCIOS COMO ESTRATÉGIA DE ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DOS USUÁRIOS	94
3.4.2 AS REDES DE ATENDIMENTO COMPOSTAS POR ATORES ESTATAIS E NÃO ESTATAIS	97
3.4.3 O CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, A REGULAMENTAÇÃO DO ARTIGO 3º DA LOAS E O PROCESSO DE CERTIFICAÇÃO DAS ENTIDADES	101
4. VERTENTES DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOB O PRISMA DOS ATORES ESTATAIS.....	105
4.1 FUNDAMENTOS INTRODUTÓRIOS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	106
4.2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTOS FEDERATIVOS: A COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	108
4.3 CAPACIDADE ESTATAL E CAPACIDADES INSTITUCIONAIS LOCAIS: A CAPACIDADE FINANCEIRA E DE GESTÃO	111
4.3.1 FINANCIAMENTO DIRETO AO SETOR ESTATAL: A AMPLIAÇÃO DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS E A OFERTA DE SERVIÇOS.	114
4.3.2 FINANCIAMENTO INDIRETO AO SETOR NÃO ESTATAL: TIPOS DE FINANCIAMENTO, INSTRUMENTOS E FORMAS DE REPASSES ÀS OSC´S.....	118
4.3.3 CAPACIDADE DE GESTÃO NO ÂMBITO DO SUAS: A CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS PARA CUMPRIR OS PRINCIPAIS MARCOS REGULATÓRIOS	123
5. TENDÊNCIAS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A PERSPECTIVA DOS ATORES NÃO ESTATAIS.....	126

5.1	A RELAÇÃO ENTRE ATORES ESTATAIS E NÃO ESTATAIS COMO ESTRATÉGIA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SERVIÇOS SOCIAIS	126
5.2	O QUE EXPLICA A PRESENÇA DOS ATORES NÃO ESTATAIS EM DETERMINADA LOCALIDADE?	136
5.3	O PERFIL DO SETOR NÃO ESTATAL BRASILEIRO	146
6.	UNIDADES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO SOCIOASSISTENCIAL (UPS) DO SUAS: ANÁLISE E DISCUSSÃO DA PRESENÇA	151
6.1	NÍVEIS DE AUSÊNCIA: A DISTRIBUIÇÃO DA PROPORÇÃO DE UNIDADES POR HABITANTES (PUH) DE ACORDO COM OS NÍVEIS DE PROTEÇÃO	153
6.1.1	NÍVEIS DE AUSÊNCIA NA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA: A DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS COM INDICADOR NULO	154
6.1.2	NÍVEIS DE PRESENÇA NA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I	156
6.1.2.1	NÍVEIS DE AUSÊNCIA NA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE: A DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS COM INDICADOR NULO	159
6.1.2.2	NÍVEIS DE AUSÊNCIA NA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE: A DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS COM INDICADOR NULO.....	161
6.2	AFINAL, O QUE EXPLICA OS NÍVEIS DE PRESENÇA NOS MUNICÍPIOS?	163
6.2.1	A DEMANDA POTENCIAL POR SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	164
6.2.2	O LEGADO DOS MUNICÍPIOS	169
6.2.3	A CAPACIDADE FISCAL DOS MUNICÍPIOS.....	174
6.2.4	A CAPACIDADE DE GESTÃO DOS MUNICÍPIOS	178
6.2.5	ANÁLISE DE CORRELAÇÃO DOS NÍVEIS DE PRESENÇA	182
6.2.6	ANÁLISE DE REGRESSÃO DOS NÍVEIS DE PRESENÇA	187
6.3	NATUREZA DAS UPS: A DISTRIBUIÇÃO DA PREPONDERÂNCIA DAS UNIDADES (PRE) DE ACORDO COM O TIPO DE ATOR, NOS RESPECTIVOS NÍVEIS DE PROTEÇÃO.....	193
6.3.1	A PREPONDERÂNCIA DAS UNIDADES NA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	195
6.3.2	A PREPONDERÂNCIA DAS UNIDADES NA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE	197
6.3.3	A PREPONDERÂNCIA DAS UNIDADES NA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE	198
6.4	OUTROSSIM, O QUE DETERMINA A PREPONDERÂNCIA DAS UNIDADES?	200
6.4.1	A DEMANDA POTENCIAL POR SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	200
6.4.2	O LEGADO DOS MUNICÍPIOS	202
6.4.3	A CAPACIDADE FISCAL DOS MUNICÍPIOS.....	205
6.4.4	A CAPACIDADE DE GESTÃO DOS MUNICÍPIOS	207
6.4.5	ANÁLISE DE REGRESSÃO DA NATUREZA DAS UPS.....	209
6.5	SÍNTESE DOS RESULTADOS SOBRE A PRESENÇA E PREPONDERÂNCIA DAS UPS NO ÂMBITO DO SUAS.....	214
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	218
	REFERÊNCIAS	231
	APÊNDICE..	244

1. INTRODUÇÃO

1.1 DEFINIÇÃO DO CAMPO DE ESTUDO

Estudos sobre políticas públicas vêm ampliando espaço na agenda de pesquisa da Ciência Política brasileira, através de pesquisas que se dedicaram a investigar suas múltiplas perspectivas, a destacar: a implementação de políticas públicas em contextos federativos¹, as relações intergovernamentais entre o governo central e os entes subnacionais², a implementação de políticas descentralizadas³, os mecanismos de coordenação federativa dos atores⁴, bem como as capacidades institucionais locais para implementação de políticas⁵. Inserida neste contexto, a política de assistência social também passou a ser objeto de estudo de diversos pesquisadores, os quais desenvolveram trabalhos sobre a implementação no nível municipal⁶, o cofinanciamento da política e a responsabilidade federativa⁷, os níveis de governança e a descentralização político-administrativa⁸, assim como o papel das organizações da sociedade civil e a oferta privada de serviços⁹, para citar apenas alguns.

No caso da política de assistência social, sabe-se que a proteção social brasileira passou por um progressivo adensamento e consolidação nas últimas décadas, sobretudo com relação à oferta de serviços e benefícios. Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017) esclarecem que diversos países também passaram por transformações recentes (e relevantes) no campo da assistência social, mas, ao contrário de alguns países que enfrentaram supressão de políticas e contração de serviços, o Brasil passou por um processo de expansão do Estado de direitos entre 1988 e 2015. Isto porque as transformações no arcabouço normativo e institucional do sistema brasileiro de proteção social, sobretudo após a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), alavancaram a garantia de direitos a populações em situações de vulnerabilidade, por meio da oferta de serviços e benefícios socioassistenciais.

1 Pierson (1995); Almeida (1995); Arretche (2009, 2010); Gomes (2009); Vazques (2010); Machado & Pallotti (2015).

2 Abrucio (2005); Bichir (2011); Machado & Pallotti (2015).

3 Batista (2015); Lotta (2019).

4 Almeida (2005); Arretche (2000, 2004, 2012).

5 Bichir (2012, 2016); Gomide & Pires (2014); Gomide & Boschi (2016); Grin, Demarco & Abrucio (2021).

6 Cavalcante & Ribeiro (2012); Sátyro & Cunha (2018); Sátyro, Cunha & Campos (2016)

7 Mesquista, Martins & Cruz (2012); Silva (2016).

8 Bichir (2012); Bichir, Bretas & Canato, (2017).

9 Brettas (2016); Jaccoud (2012); Sátyro, Karruz & Cunha, no prelo.

O SUAS representa uma estratégia nacional, descentralizada e coordenada da organização da política de assistência social, a qual possibilita a materialização de ofertas – de serviços e benefícios – socioassistenciais em todos os municípios brasileiros, a partir de regras homogêneas e objetivos comuns, por meio de um arranjo minimamente compartilhado entre os níveis de governo (BICCHIR, SIMONI JR., PEREIRA, 2019). A partir de sua implementação, é possível distinguir diversos avanços na política de assistência social, como: a construção de uma extensa capilaridade territorial, com pelo menos um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) em todos os municípios; e um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) nos municípios com mais de 20 mil habitantes; a consequente expansão da oferta de serviços e benefícios em praticamente todos os municípios brasileiros; o estabelecimento de padrões mínimos no quadro de recursos humanos, que resultou na profissionalização de equipes mínimas de referência espalhadas por todo o território nacional; o atendimento de populações específicas, como quilombolas, ribeirinhos, ciganos, extrativistas e pessoas em situação de rua; além de outros avanços (JACCOUD, BICCHIR & MESQUITA, 2017).

Com o advento do SUAS, o Estado assume o protagonismo no que se refere à normatização, coordenação e execução dos serviços tipificados pela política de assistência social. A Tipificação Nacional dos Serviços do SUAS elenca três níveis de proteção, cada qual, em sua modalidade, contempla serviços bastante específicos: I) Proteção Social Básica¹⁰; II) Proteção Social Especial de Média Complexidade¹¹; III) Proteção Social Especial de Alta Complexidade¹². A Tipificação também define que a proteção social deve ser estruturada por uma rede socioassistencial – composta por unidades públicas¹³ e privadas – responsável pela execução dos respectivos serviços socioassistenciais, com os mesmos objetivos e abordagens (BRASIL, 2009). É preciso

10 a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos.

11 a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida, e de Prestação de Serviços à Comunidade; d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e SUAS Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

12 a) Serviço de Acolhimento Institucional; b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

13 As principais unidades públicas do SUAS são: 1) Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); 2) Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS); 3) Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro-Pop).

comentar que alguns serviços¹⁴ tipificados devem ser implementados exclusivamente pelo Estado, não podendo ser ofertados por atores não estatais. Contudo, alguns serviços socioassistenciais podem ser ofertados por atores estatais ou não estatais, de modo que o município possui autonomia para eleger a melhor estratégia para implementá-los. Também se verifica que diversos municípios – por razões diversas, a serem investigadas – acabam não ofertando determinados serviços previstos pela política de assistência social.

É preciso assinalar que o SUAS inaugura um período em que o Estado passa a ser o coordenador e regulador, assim como um ator capaz de executar todos os serviços socioassistenciais previstos pela Tipificação. Isto é novidade quando se compara o atual sistema de assistência social com a trajetória histórica da área, em contextos onde as ações e ofertas existentes quase sempre foram promovidas pelas organizações da sociedade civil¹⁵ (OSC's), de maneira filantrópico-assistencialista. No contexto do SUAS, o Estado incorpora os atores não estatais no processo de implementação dos serviços, desenvolvendo a concepção de um sistema único que acomoda uma rede socioassistencial composta por atores estatais e não estatais, empenhados em atender diretamente a população vulnerável.

Esta interação entre o Estado e as organizações da sociedade civil, no âmbito da assistência social, representa um dos principais componentes na trajetória deste campo. E como tal, a presença e a participação das organizações na provisão de serviços nos territórios, bem como sua relação com o Estado, demandam investigações sobre a oferta no nível municipal. Pouco se sabe até o momento sobre o que determina a presença e a natureza de alguns serviços socioassistenciais do SUAS (D'ALBUQUERQUE & SÁTYRO, 2020). Talvez isto ocorra pelo fato de que a maior parte das pesquisas, em suas análises, utiliza dados relacionados ao PAIF e/ou PAEFI, CRAS e/ou CREAS, além de serviços e equipamentos públicos exclusivamente operacionalizados pelo Estado. Verifica-se, portanto, um déficit na literatura que aborda as relações de corresponsabilidade e complementaridade entre os atores estatais e não estatais visando à

14 Como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (Paif) e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), que devem ser ofertados, exclusiva e respectivamente, pelo Cras e Creas.

15 O termo organizações da sociedade civil (OSC) é utilizado para designar pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e com finalidade pública, segundo a legislação brasileira, em especial a Lei nº 13.019. O uso deste termo é relativamente recente na literatura brasileira, que até pouco tempo se referia às organizações como "ONGs" (organizações não-governamentais) ou "organizações do terceiro setor", termos estes que na contemporaneidade vem caindo em desuso em razão do seu caráter impreciso e genérico.

oferta de alguns serviços socioassistenciais. Outras lacunas também foram identificadas no âmbito da literatura que discute a implementação de unidades de serviço socioassistencial no nível municipal, mais especificamente referências que já se debruçaram, por exemplo, sobre o porquê uma significativa parte das unidades de serviços preconizados pela política de assistência social nem sempre é ofertada em alguns municípios; assim como a concentração ou escassez de unidades de serviços em determinadas regiões e estados brasileiros. Também nos deparamos com poucas referências sobre a concentração ou ausência de OSC's em alguns territórios.

Ao pensar os serviços que podem ser ofertados tanto pelo Estado como pelas OSC's, trabalhamos com o conceito de unidade(s) de prestação de serviço socioassistencial (UPS). Dada a complexidade deste conceito, e para evitar equívocos de compreensão do mesmo, o próximo capítulo será integralmente dedicado à delimitação do nosso objeto, para melhor apresentar o conceito de UPS, discutir a oferta socioassistencial de alguns serviços do SUAS e a composição territorial das unidades de serviço. Neste momento, importa comentar que foram verificadas algumas discrepâncias com relação a presença das unidades de serviço disponíveis no nível local, o que compreende uma significativa heterogeneidade territorialmente constituída, seja pelos baixos ou altos níveis de presença das unidades, como pela maior ou menor participação do Estado ou das OSC's em determinados territórios. Perante este diagnóstico inaugural, pretendemos responder os seguintes questionamentos: *o que explica maiores ou menores níveis de presença das UPS nos municípios brasileiros?* E mais especificamente: *por que alguns territórios possuem uma maior ou menor preponderância de UPS estatais ou não estatais?* Estas duas questões representam o cerne da pesquisa. Em resumo, investigamos algumas questões que podem estar relacionadas com a presença das UPS no nível municipal, as desigualdades territoriais e a maior ou menor participação dos atores estatais ou não estatais na execução de unidades de serviço da política de assistência social, as quais, de acordo com as normatizações, tanto podem ser ofertadas pelo Estado como pelas OSC's.

Considera-se que a investigação de ambas as questões poderá preencher alguns *gaps* da literatura brasileira, contribuindo, assim, para o debate sobre a relação entre o setor estatal e não estatal no contexto da implementação da política de assistência social. Ainda que a literatura mais recente tenda a focar no estabelecimento de parcerias entre os atores como novas formas de governança, no campo da política de assistência social pouco se sabe sobre a preponderância deste ou daquele ator nos territórios brasileiros. Por

fim, acredita-se que esta tese produzirá diversos subsídios sobre a aproximação ou distanciamento das OSC's com a política de assistência social, abrindo caminho para futuras investigações.

1.2 HIPÓTESES

Acreditamos que uma possível compreensão sobre a presença e a preponderância das UPS nos territórios brasileiros passa pela investigação de dois aspectos centrais: a trajetória específica da política de assistência social e as capacidades estatais dos municípios para executarem as normativas provenientes do SUAS. Diversos autores já discutiram o complexo percurso da política de assistência social no Brasil, cujos estudos indicam uma persistente ausência do poder estatal na oferta de serviços socioassistenciais nos municípios durante um longo período (GOMES, 2008; SPOSATI, 2008; MESTRINER, 2008; MARIN, 2012; BRISOLA & SILVA, 2014; SÁTYRO & CUNHA, 2014). As poucas ações que existiam eram realizadas quase que exclusivamente por meio de ações filantrópicas promovidas pelo setor não estatal (IAMAMOTO & CARVALHO, 2004; CRUZ & GUARESCHI, 2009; FONSECA & ALMEIDA, 2016), o qual esteve presente em algumas localidades desde os primeiros idos do país. Nesta direção, é bastante plausível supor que os atuais níveis de presença e a preponderância das UPS estejam fortemente arraigados à institucionalidade forjada ao longo da trajetória da assistência social brasileira. Esta é uma pressuposição bastante alinhada ao próprio neoinstitucionalismo histórico, que compreende as políticas sociais como conseqüências de determinadas configurações históricas (PIERSON, 2001).

Deste modo, considerando o percurso da assistência social no Brasil e o atual diagnóstico de que os municípios brasileiros ainda convivem com uma aguda disparidade de acesso a determinadas unidades de prestação de serviço socioassistencial, nossa hipótese inicial é a de que *parte das desigualdades identificadas na composição das UPS nos territórios são pré-existentes à implementação do SUAS, de maneira que o legado possui ampla capacidade explicativa sobre a presença e a preponderância das UPS nos territórios*. Em outros termos, pressupõe-se que a variável legado esteja fortemente associada aos níveis de presença e à preponderância de um determinado setor no município, de maneira que: os territórios que tinham a maior presença de unidades – sejam elas de natureza estatal ou não estatal – antes do SUAS, são os territórios que

atualmente possuem os maiores níveis de presença de UPS; assim como o inverso também ocorre, onde os municípios que não tinham a presença de UPS antes da implementação do SUAS, constituem as localidades que atualmente possuem os menores níveis de presença.

A hipótese anterior naturalmente produz alguns questionamentos acerca da oferta de serviços socioassistenciais, afinal, a literatura brasileira também identificou que a implementação do SUAS, a inauguração do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o fortalecimento do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) impulsionaram algumas inovações institucionais, como um novo desenho para a política de assistência social (JACCOUD, HADJAB E CHAIBUB, 2009; JACCOUD, 2012; PAZ, 2012; GUTIERRES, 2015), o alargamento da oferta de serviços socioassistenciais e o protagonismo assumido pelo ator estatal (SÁTYRO & CUNHA, 2014; BRETAS, 2016), além do grande esforço para estruturar uma rede de serviços socioassistenciais composta pelo Estado e pelas organizações da sociedade civil (AMÂNCIO, 2008; JACCOUD & BICHIR, 2017). Ciente desses avanços promovidos pela atual configuração da política de assistência social, por quais motivos, então, ainda se constata tamanhas disparidades na presença de UPS nos territórios?

Para tentar compreender a questão anterior, esta tese buscou suporte em alguns estudos que discutem as capacidades institucionais locais (ARRETCHE, 2000, 2015; BICHIR, 2011; JACCOUD, BICHIR & MESQUITA, 2017; JACCOUD, 2020), uma vez que a literatura já identificou que cada vez mais o *policy decision making* se concentra no governo federal, enquanto o *policy making* fica sob a responsabilidade dos municípios (ARRETCHE, 2012). Neste sentido, para além da pressuposição de que a presença ou ausência das UPS seja determinada pela configuração histórica, também é esperado que a presença das UPS do SUAS, em boa parte, esteja relacionada com a capacidade estatal dos municípios para implementá-las. Assim, nossa segunda hipótese é a de que *as capacidades estatais da maior parte dos municípios não são suficientes para garantir a presença de UPS e, assim, assegurar a proteção integral à população usuária da política de assistência social*. No caso desta pesquisa, investigamos se as capacidades financeiras e de gestão possibilitam ou não compreender a presença das UPS nos territórios. Trata-se de uma premissa alinhada aos estudos de Arretche (1995), de que a formulação e implementação das políticas sociais também são determinadas pela capacidade estatal de implementar políticas e ofertar serviços.

Sabendo que a organização do SUAS confere aos municípios a primazia da oferta dos serviços socioassistenciais, a pergunta de Sátyro, Cunha & Campos (2016): "o que conhecemos sobre a capacidade de implementação dos municípios no que se refere à política de assistência social?" norteou diversos aspectos – teóricos e metodológicos – da presente pesquisa.

1.3 ANCORAGEM TEÓRICA AO OBJETO DE ESTUDO

Este estudo empregou uma combinação de duas abordagens teóricas para trabalhar o problema, sendo uma com foco maior nos atores estatais e outra nos atores não estatais. Entendemos a necessidade de dialogar com a literatura que discute a implementação de políticas públicas, o papel dos municípios no processo de descentralização político-administrativa, assim como as respectivas capacidades locais para a oferta de serviços. Mas também se fez necessário a interlocução com referências que discutem a relação entre os atores estatais e não estatais visando a implementação de políticas públicas e oferta de serviços sociais, assim como o papel específico das organizações da sociedade civil neste contexto. A combinação destas abordagens teóricas forneceu elementos que possibilitaram analisar a presença de unidades de prestação de serviço socioassistencial, seja por atores estatais ou não estatais.

Primeiro, buscamos suporte na literatura que discute o processo de produção de políticas públicas, com ênfase nos atores estatais. Esta tese dialogou com a literatura de implementação de políticas públicas em contextos federativos, mais especificamente a que discute as relações intergovernamentais, os mecanismos de coordenação federativa, o papel dos municípios na execução das políticas públicas e suas respectivas capacidades locais para ofertar serviços socioassistenciais. Também foram abordadas algumas questões que envolvem a implementação de serviços, as capacidades locais e as desigualdades territoriais. O foco esteve no crescente debate sobre as responsabilidades dos municípios no processo de descentralização das políticas públicas, bem como suas capacidades para implementar políticas e ofertar serviços. Para nós, importou compreender e discutir como as diretrizes da política de assistência social, definidas em âmbito nacional, podem chegar ao nível local de maneira discrepante.

Posteriormente, também houve o diálogo com referências que abordam a implementação de políticas públicas, mas neste segundo momento a ênfase recaiu sobre

os atores não estatais, com o foco em autores que buscam compreender e explicar a relação entre os atores estatais e não estatais em determinados territórios, assim como o tamanho do setor não governamental na prestação de serviços socioassistenciais. Centralmente, são autores que discutem a relação entre atores estatais e não estatais como estratégia para a implementação de políticas públicas e serviços sociais. A intenção foi encontrar suporte teórico para discutir a relevância das entidades privadas sem fins lucrativos no contexto de serviços do SUAS. Esta é uma literatura que tem se consolidado, sobretudo em âmbito internacional, pelo fato de que a atuação entre ambos os atores têm crescido nos últimos anos, sendo denominada pelo campo acadêmico de “novas formas de governança”. Trata-se, portanto, de um conjunto teórico relevante às delimitações desta pesquisa, pois forneceram subsídios teóricos para a discussão da nossa proposta: analisar a natureza das UPS e buscar compreender a distribuição dos atores estatais e não estatais na execução de alguns serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros.

1.4 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

De acordo com os objetivos já anunciados, esta tese não pretende avaliar a oferta dos serviços da política de assistência social, pois esta intenção exigiria contemplar diversos serviços e equipamentos públicos que não se inserem no contexto desta tese. A intenção é analisar apenas as unidades de algumas modalidades de serviços do SUAS. Neste sentido, o eixo central da pesquisa consiste em investigar em que medida alguns fatores e características dos municípios são capazes de explicar os diferentes níveis de presença e a natureza das UPS do SUAS.

O banco de dados foi composto através da coleta de dados de diferentes instituições, de natureza governamental. A maior parte das informações foi constituída pela base de dados do Censo SUAS 2017¹⁶ (BRASIL, 2017), realizado anualmente pelo atual Ministério da Cidadania (MC). É importante ressaltar que nosso objeto de estudo em nenhum momento desejou realizar uma análise longitudinal. Dito isto, o corte

16 O Censo SUAS é realizado anualmente, desde 2007. Na atualidade vêm se consolidando como um dos principais instrumentos para o planejamento e monitoramento da política de assistência social no Brasil. A partir de um questionário preenchido pelas unidades gestoras e prestadoras de serviços do SUAS, produz informações que permitem o acompanhamento e controle social das ações e serviços no âmbito dos municípios e estados.

transversal de apenas um ano, com as unidades federativas no seu conjunto, foi suficiente para o alcance dos objetivos propostos. Também foram utilizados dados do Censo 2010 (BRASIL, 2010), produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa (IBGE), além de informações do Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Portal Brasileiro de Dados Abertos.

A primeira pergunta que essa tese buscou responder envolve os distintos níveis de presença de UPS nos municípios, onde foram identificadas algumas disparidades na distribuição das unidades de serviço, a depender do nível de proteção. A segunda questão compreende a natureza dos atores que implementam as UPS, onde também foram observados diferentes padrões na distribuição das unidades em todos os níveis de proteção. Quatro estratégias metodológicas foram adotadas: a) uso de análise estatística descritiva; b) a comparação da distribuição territorial das UPS; c) análise de correlação; d) análise de regressão. A combinação de tais estratégias buscou verificar a relação entre as variáveis independentes – a demanda, o legado, a capacidade fiscal e a capacidade de gestão – e a variável dependente: a proporção de unidades por habitante (PUH). Todas as análises foram empreendidas de acordo com os níveis de proteção social: básica, especial de média e alta complexidade. Os resultados foram agrupados e apresentados segundo as regiões brasileiras.

1.4 ORGANIZAÇÃO DA TESE

A tese contempla 07 capítulos, contando esta introdução e as considerações finais. O capítulo 2 delimita o fenômeno, o escopo e os principais conceitos utilizados ao longo da pesquisa. Este capítulo possui três objetivos. O primeiro é apresentar o conceito de unidade de prestação de serviço socioassistencial (UPS), para melhor elucidar a análise e discussão. Para isso, distinguiu-se o conceito de serviços socioassistenciais, sua vinculação aos níveis de proteção do SUAS, bem como a relação dos serviços com os equipamentos públicos CRAS e CREAS. Uma das principais tarefas é identificar os serviços que devem ser exclusivamente ofertados por atores estatais, via equipamentos públicos; assim como os que podem ser ofertados por atores estatais e não estatais. Neste ínterim, delimitaram-se quais são os serviços socioassistenciais que constituem objeto de análise desta tese. O segundo objetivo deste capítulo consiste em apresentar a variável dependente – proporção de unidades por habitantes (PUH). O terceiro objetivo é a apresentação de um breve

diagnóstico da composição da presença das UPS pelo território brasileiro, verificando as principais observações sobre os níveis de presença e a natureza das UPS. Ao examinar a distribuição territorial das UPS e da PUH, demarcou-se as principais questões identificadas em cada nível de proteção.

O capítulo 3 apresenta um resumo da trajetória da assistência social brasileira, enfatizando o extenso histórico de ausência estatal e atuação das organizações privadas sem fins lucrativos. A proposta deste capítulo é distinguir aspectos relacionados ao legado de atuação estatal e não estatal no campo da assistência social brasileira, do período em que só havia a atividade das organizações filantrópicas ao contexto de nova institucionalidade da política de assistência social, com ênfase aos principais avanços no contexto do SUAS. Neste percurso, algumas questões históricas foram discutidas, como a filantropia, o assistencialismo, a instalação das primeiras organizações assistenciais e a atuação secular das mesmas no campo da assistência social brasileira. Este capítulo discute como o papel de ambos os atores foi se alterando ao longo do tempo, de maneira que o legado de atuação das organizações privadas sem fins lucrativos está profundamente arraigado no atual contexto de institucionalidade que foi se construindo ao longo das últimas décadas. Este capítulo denota, portanto, como a atual estrutura da política de assistência social está assentada sobre sua trajetória, de maneira que o legado se torna um aspecto – diga-se variável – fundamental para qualquer tipo de compreensão sobre o atual nível de presença de alguns serviços do SUAS.

O capítulo 3 também aborda as principais mudanças institucionais decorrentes do SUAS, com ênfase ao novo arcabouço normativo e desenho institucional da proteção social, os quais produziram importantes alterações nos padrões históricos da oferta de serviços e benefícios socioassistenciais, caracterizando um período de “nova institucionalidade” da política de assistência social. O capítulo discute três aspectos considerados importantes neste processo: a expansão e integração da oferta de serviços e benefícios; a composição da rede de serviços socioassistenciais constituída a partir dos atores estatais e não estatais; o papel do CNAS na definição do papel das entidades no processo de implementação dos serviços da política. A discussão do primeiro aspecto – integração entre serviços e benefícios – é demasiadamente relevante para compreender a expectativa que esta nova institucionalidade gerou sobre a presença de UPS. Isto porque as normatizações do SUAS prescrevem que a presença de unidades de serviços deve ser compatível com a demanda de usuários da política – representada pelos indivíduos e

famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda. Assim, a demanda também representa uma variável importante para a discussão das questões propostas.

Os próximos dois capítulos também se direcionam para o arcabouço teórico-analítico desta tese, no entanto, com focos dirigidos aos atores específicos que compõem a rede socioassistencial do SUAS (estatais e não estatais). No capítulo 4, a ênfase da discussão recai sobre os atores estatais. Realiza-se um breve debate com a literatura de implementação de políticas públicas em contextos federativos, uma vez que o foco esteve na discussão de alguns aspectos da coordenação intergovernamental, das responsabilidades dos entes municipais, dos mecanismos de coordenação federativa e das capacidades institucionais locais. A intenção é apresentar os fundamentos teóricos que nos ajudaram a compreender como as capacidades locais se relacionam com a oferta dos serviços socioassistenciais, sobretudo as variáveis capacidades financeiras e de gestão. Deste modo, discutiram-se os dois principais aspectos do financiamento público: o financiamento direto ao setor estatal e o financiamento indireto às organizações. O capítulo pretende demonstrar que o atual arranjo de financiamento da política de assistência social acaba demandando uma participação maior do ente municipal, de maneira que a presença das UPS dependa de sua capacidade fiscal. No entanto, o capítulo também discute como o novo padrão de financiamento impôs uma série de exigências administrativas, legais e burocráticas aos atores estatais e não estatais.

O capítulo 5 também se propõe a analisar algumas questões sobre as políticas públicas, mas agora com a ênfase direcionada aos atores não estatais. O objetivo é compreender a inserção e atuação do setor não estatal, sua relação com o campo estatal, com os territórios e os serviços sociais implementados. Num segundo momento o diálogo ocorre com uma literatura ainda mais específica, que nos auxiliou a compreender os fundamentos teóricos que explicam o tamanho do setor não estatal, suas variações e instalação em determinada localidade.

O capítulo 6 é dedicado a análise e discussão dos dados, onde as duas questões propostas são analisadas: o nível de presença e a preponderância das UPS. Inicialmente são esclarecidos alguns aspectos da metodologia empregada e da variável dependente. O capítulo está dividido em cinco seções, onde examinou-se, por meio de análises descritivas e de correlação, em que medida e direção as variáveis explicativas se relacionam com a presença (1) ou ausência (0) das UPS, de acordo com os níveis de proteção e regiões brasileiras. Também é analisado como as respectivas variáveis se relacionam com a preponderância das UPS verificada nos municípios, se estatal (0) ou

não estatal (1). Por fim, foram sintetizados os principais resultados da análise, de maneira que o conjunto dos dados, obtidos por meio das distintas estratégias metodológicas descritas no decurso do capítulo, possa proporcionar uma boa compreensão sobre as questões propostas por esta tese.

2. UNIDADES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS (UPS): UM BINÔMIO ENTRE OS ATORES ESTATAIS E NÃO ESTATAIS

A proposta deste capítulo consiste em apresentar e discutir o fenômeno, o escopo e os principais conceitos utilizados ao longo da pesquisa. Ele possui três objetivos: apresentar o conceito de unidade de prestação de serviço socioassistencial (UPS); realizar um diagnóstico inicial acerca da composição das UPS e da PUH pelo território brasileiro; e analisar a distribuição e variação da proporção de unidades por habitantes (PUH). Essa discussão é central para a tese, pois ambos os conceitos foram construídos por esta pesquisa e compreendê-los, portanto, é fundamental para evitar qualquer tipo de incerteza ou equívoco acerca do que está se propondo a analisar.

Para melhor conceituação do objeto estudado, torna-se necessário tecer alguns esclarecimentos. O primeiro deles diz respeito ao próprio conceito de serviços no contexto da política de assistência social e do SUAS. Segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, os serviços são desenvolvidos através de ações continuadas, por tempo indeterminado e junto à população usuária da rede de assistência social. Os serviços objetivam a garantia de: fortalecimento da convivência familiar e comunitária; referência para escuta e apoio sócio familiar; orientações e encaminhamentos para as demais políticas públicas; prevenção e atendimento a situações de violação de direitos (BRASIL, 2009).

Já foi mencionado que os serviços do SUAS estão vinculados aos três níveis de proteção social: básica (P1), especial de média (P2) e alta complexidade (P3). Isso significa que cada nível de proteção contempla os respectivos serviços socioassistenciais que um município poderá ofertar à sua população. A tipificação nacional veio justamente para padronizar os serviços de proteção social básica e especial em todo o território nacional, evitando que os municípios executem ações que divergissem entre si. Assim, a tipificação atende ao propósito de uniformizar os diversos aspectos dos serviços socioassistenciais: seu conteúdo essencial, o público atendido, a proposta de intervenção, as condições de acesso, os equipamentos de referência, o período de funcionamento, a abrangência territorial, a articulação em rede, o impacto e os resultados esperados, além de outras regulamentações específicas (BRASIL, 2009).

No âmbito do SUAS, todos os serviços socioassistenciais estão vinculados a um equipamento público. No caso da proteção social básica, o equipamento de referência é o CRAS. Já os serviços da proteção social especial, de média ou alta complexidade, são

referenciados ao CREAS. Isso não significa que os CRAS e CREAS ofertam diretamente todos os respectivos serviços socioassistenciais previstos na tipificação, mas devem supervisioná-los, participar dos fluxos de acolhimento e desligamento, elaborar protocolos de atendimento e, em última instância, garantir a qualidade dos serviços prestados à população. No caso específico dos equipamentos públicos, vale destacar que ambos necessariamente devem ser implementados pelo Estado, não havendo a discricionariedade de os mesmos serem executados por atores não estatais. Devem ser, portanto, unidades públicas de natureza exclusivamente estatal. Deste modo, CRAS e CREAS não são considerados unidades de prestação de serviços socioassistenciais (UPS) e sim equipamentos públicos; logo, não constituem objeto de análise desta pesquisa.

Os equipamentos públicos denominados CRAS e CREAS, enquanto unidades públicas, devem ofertar ou supervisionar serviços vinculados aos seus respectivos níveis de proteção social. No contexto da proteção social básica, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) deve ser ofertado tão somente pelo Estado, por meio das próprias equipes dos CRAS. Os demais serviços deste nível de proteção podem ser ofertados por intermédio de unidades estatais ou não estatais. O mesmo ocorre no âmbito da proteção especial, onde o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e o Serviço Especializado em Abordagem Social também devem ser ofertados apenas pelo Estado, através dos profissionais do CREAS. Todos os demais serviços deste nível de proteção podem ser ofertados por unidades estatais ou não estatais, conforme indica o quadro a seguir.

Quadro 01: Relação dos níveis de proteção, equipamentos Cras / Creas e seus respectivos serviços, segundo as possibilidades da oferta.

Nível de Proteção	Equipamento de referência	Serviços ofertados exclusivamente pelo Estado	Serviços ofertados por atores estatais ou não estatais
Básica	Cras	Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (Paif)	

			Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos
Especial de média complexidade	Creas	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi)	
		Serviço Especializado em Abordagem Social	Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e SUAS Famílias Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua
Especial de alta complexidade	Creas	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi)	Serviço de Acolhimento Institucional
			Serviço de Acolhimento em República Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências

Fonte: Elaboração própria

O quadro anterior – o qual contempla todos os serviços elencados pela tipificação nacional – atende o objetivo de demonstrar que existe certa discricionariedade quanto à natureza de alguns serviços, os quais podem ser ofertados pelo Estado ou por OSC's. Ambos os atores devem estruturar a proteção social por meio de uma rede socioassistencial, composta por unidades públicas e privadas, com os mesmos objetivos e abordagens (BRASIL, 2009), de maneira que os municípios possuem algum grau de

autonomia para eleger a melhor estratégia para ofertá-los, com exceção de alguns serviços que obrigatoriamente devem ser ofertados pelo Estado. Esta é uma questão que a literatura brasileira pouco explorou: analisar a presença de unidades de prestação de serviço por atores estatais ou não estatais em determinados municípios; assim como a ausência deste ou daquele ator em certos territórios.

É importante registrar que embora as unidades dos serviços PAIF e PAEFI possam ser considerados unidades de prestação de serviço socioassistencial, o escopo desta pesquisa contempla apenas as UPS que podem ser ofertadas por ambos os atores: governamentais ou não governamentais, implementadas pelo Estado ou pelas organizações da sociedade civil. A escolha dessa estratégia ocorre por um motivo bastante explícito: se a intenção é analisar e compreender a presença das unidades de serviços socioassistenciais de acordo com o ator que as executa, a opção pela seleção das unidades em que existe a discricionariedade entre os dois atores é o melhor caminho.

1. Proteção Social Básica:

a) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

2. Proteção Social Especial de Média Complexidade:

a) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias.

3. Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

a) Serviço de Acolhimento Institucional;

b) Serviço de Acolhimento em República;

Se comparado com todos os serviços da tipificação, mencionados no quadro 01, observa-se que alguns serviços tipificados não serão objeto de análise desta pesquisa. Isto ocorre por duas razões. A primeira, como dito, são serviços que devem ser ofertados tão somente pelo Estado, como o PAIF e PAEFI, pois são de natureza exclusivamente governamental. A segunda razão se faz porque outras unidades de serviços, mesmo podendo ser ofertadas por ambos os atores, não preenchem o Censo SUAS. Logo, não há informações disponíveis para a análise.

Os serviços socioassistenciais correspondem às categorias de atendimento tipificadas, vinculadas a um determinado nível de proteção e, necessariamente, a um equipamento público de natureza estatal. É preciso ter clareza que nosso objeto de estudo não compreende a oferta dos serviços, e sim a presença de unidades.

No caso da proteção social básica, esta pesquisa contemplou apenas as unidades do serviço de convivência e fortalecimento de vínculo ofertadas em âmbito municipal¹⁷. Sobre o serviço, a tipificação distingue que o mesmo deve ser realizado em grupos, de acordo com os ciclos de vida, como forma de prevenir situações de risco social. Possui caráter preventivo e proativo, baseado na afirmação de direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades de seus participantes, buscando estratégias emancipatórias para o enfrentamento das vulnerabilidades sociais. Sobre os ciclos de vida, este serviço atende diversas faixas etárias: crianças de até 6 anos; crianças e adolescentes de 7 a 14 anos; adolescentes de 15 a 17 anos; jovens de 18 a 29 anos; adultos de 30 a 59 anos; pessoas idosas (BRASIL, 2009). Neste contexto, ao pensar a presença deste serviço no município, verifica-se que ela existe (1) ou não existe (0). A existência do serviço pode ocorrer através de uma, duas, três ou mais UPS, as quais objetivam atender os ciclos de vida determinados pela tipificação. A título de exemplificação, o município de Franca-SP possui 20 UPS do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, conforme informa a tabela a seguir:

Tabela 01: Exemplo das unidades de prestação de serviços socioassistenciais (UPS) estudadas no âmbito da proteção social básica, em Franca-SP.

UPS.	Bairro	0 a 6 anos	7 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 29 anos	30 a 59 anos	60 anos ou mais
01	Centro	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
02	Vila Imperador	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
03	Jardim Redentor	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim
04	Aeroporto III	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim
05	Jardim Luiza	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
06	Cidade Nova	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim
07	Jardim Ângela Rosa	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
08	Vila São Sebastião	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
09	Jardim Palmeiras	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
10	Jardim Paulistano I	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim
11	Chico Júlio	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
12	Aeroporto III	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
13	Luiza I	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não

¹⁷ Diz-se em âmbito municipal pelo fato de que alguns serviços preconizados pelo SUAS podem ser ofertados de maneira regionalizada, o que não é o caso dos serviços deste nível de proteção.

14	Recreio Campo Belo	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
15	City Petrópolis	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
16	Vila Nicácio	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim
17	Jardim Paulistano	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
18	Aeroporto II	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
19	Jardim Zelinda	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
20	Jd. Aeroporto 2	Não	Sim	Não	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria

O exemplo utilizado revela que uma UPS da proteção social básica pode atender diferentes ciclos de vida. Neste caso, as unidades representam o espaço ou local de atendimento dos respectivos grupos, que segundo a tipificação devem ocorrer em “sala(s) de atendimento individualizado, sala(s) de atividades coletivas e comunitárias e instalações sanitárias, com adequada iluminação, ventilação, conservação, privacidade, salubridade, limpeza e acessibilidade em todos os ambientes de acordo com as normas da ABNT” (Brasil, 2009, p. 21-22). No caso de Franca-SP, todas as 20 UPS são ofertadas por organizações da sociedade civil, sendo consideradas unidades de natureza pública não estatal. Nenhuma unidade é executada pelo ator estatal no município em questão.

Verifica-se, portanto, que as UPS contempladas por esta pesquisa, no âmbito da proteção social básica, possuem diferentes arranjos, atendendo um ou mais ciclos de vida no mesmo espaço. Os objetivos da tese não compreendem estudar o que induz os municípios a ofertarem unidades de serviços a determinados públicos ou segmentos específicos; tampouco o número de participantes das unidades, as vagas ou demandas por este serviço. A proposta é investigar os níveis de presença e a natureza das unidades existentes, as quais, no campo da proteção social básica, se referem às unidades do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos.

Com relação à proteção social especial de média complexidade, a pesquisa analisou apenas as unidades do serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias ofertadas em âmbito municipal¹⁸. A tipificação destaca que se trata de uma oferta de atendimento especializado às pessoas com deficiência e idosos com algum grau de dependência, que sofreram algum tipo de violação de direito, como falta de cuidados, isolamento, confinamento, desvalorização das potencialidades,

¹⁸ Do mesmo modo que foi mencionado no âmbito da proteção social básica, alguns serviços do SUAS podem ser ofertados de maneira regionalizada, o que também não ocorre neste nível de proteção.

além de outras vulnerabilidades. O serviço objetiva promover a autonomia, a inclusão social e a ampliação da rede de cuidados, visando diminuir a exclusão social e a superação das violações de direito. Este serviço também possui algumas distinções com relação ao público atendido nas unidades e suas respectivas faixas de idade atendidas: crianças e adolescentes com deficiência e com algum grau de dependência; adultos com deficiência e com algum grau de dependência; idosos com deficiência; idosos com algum grau de dependência (sem deficiência). O município de Franca-SP também pode ser utilizado para exemplificar este nível de proteção. Nele, foram identificadas 07 UPS deste serviço, conforme demonstra a tabela a seguir.

Tabela 02: Exemplo das unidades de prestação de serviços socioassistenciais (UPS) estudadas no âmbito da proteção especial de média complexidade, em Franca-SP.

UPS	Nome	Crianças e adolescentes PCD	Adultos PCD	Idosos PCD	Idosos não PCD, mas com dependência
01	Liga de Assistência Social e Educação Popular (LASEP) – Centro Dia	Não	Não	Sim	Sim
02	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Franca (APAE) – Unidade Referenciada	Sim	Sim	Não	Não
03	Casa São Camilo de Léllis – Centro Dia e Serviço no Domicílio	Sim	Sim	Sim	Sim
04	Associação das famílias, pessoas e portadores de paralisia cerebral (CAMINHAR) – Unidade Referenciada	Sim	Sim	Não	Não
05	Sociedade Francana de Instrução e Trabalho para Cegos – Centro Dia	Não	Sim	Não	Não
06	Liga de Assistência e Educação Popular (LASEP), Unidade II – Centro Dia	Não	Não	Sim	Sim
07	Associação de Pais e Amigos de Excepcionais de Franca (APAE) – Centro Dia	Não	Sim	Não	Não

Fonte: Elaboração própria

Assim como ocorre na proteção social básica, verifica-se que a UPS da proteção social especial de média complexidade pode atender um ou mais segmentos (crianças e adolescentes, adultos ou idosos) ou públicos específicos (PCD ou idosos não PCD). A unidade de prestação de serviço socioassistencial, portanto, representa o espaço ou local de atendimento dos respectivos grupos, que segundo a tipificação podem ocorrer em

Centros-Dia, unidades referenciadas ou no próprio espaço físico do CREAS (BRASIL, 2009). A oferta costuma ocorrer no espaço físico do CREAS apenas quando realizada por atores estatais. No caso de Franca-SP, todas as 07 UPS também são ofertadas por organizações da sociedade civil, não havendo nenhuma unidade executada pelo ator estatal.

É importante comentar que as UPS da proteção social especial de média complexidade também possuem diferentes arranjos, podendo atender um ou mais públicos específicos. Do mesmo modo, esta tese não pretende estudar o que induz os municípios a ofertarem unidades de serviços aos determinados públicos ou segmentos específicos; o número de participantes das unidades, as vagas ou demandas por este serviço. A proposta consiste em analisar a existência ou inexistência de UPS, bem como a natureza das unidades – se estatal ou não estatal..

No âmbito do último nível de proteção social, a de alta complexidade, a pesquisa investigou as unidades de dois serviços: o serviço de acolhimento institucional e o serviço de acolhimento em república. Sobre a modalidade acolhimento institucional, a tipificação prevê diferentes tipos de equipamentos, destinados a indivíduos e/ou famílias com vínculos familiares fragilizados ou rompidos. Este serviço objetiva garantir a proteção integral, de maneira que as unidades estejam inseridas na comunidade, “com características residenciais, ambiente acolhedor e estrutura física adequada, visando o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar” (Brasil, 2009, p. 44). Assim como nos demais níveis proteção, o serviço de acolhimento institucional é destinado ao atendimento de públicos específicos da assistência social: crianças e adolescentes; para adultos e famílias; para mulheres em situação de violência; para jovens e adultos com deficiência; para idosos.

Sobre o serviço de acolhimento em repúblicas, a tipificação o descreve como uma possibilidade de proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos de pessoas maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social. Destina-se a indivíduos cujos vínculos familiares estejam rompidos ou extremamente fragilizados, cujos indivíduos não tenham condições de moradia e autossustentação. O acolhimento em repúblicas também atende públicos específicos da assistência social: jovens maiores de 18 anos; adultos em processos de saída das ruas; e idosos.

A título de exemplificação, no âmbito da alta complexidade, o município de Franca-SP possui 15 UPS de acolhimento institucional e nenhuma UPS de acolhimento

em república. Todas as unidades são executadas por atores não estatais, conforme se observa na tabela a seguir.

Tabela 03: Exemplo das unidades de prestação de serviços socioassistenciais (UPS) estudadas no âmbito da proteção especial de alta complexidade, em Franca-SP.

UPS	Nome	Crianças e adolescentes	Adultos e famílias	Mulheres em situação de violência	Jovens e adultos com deficiência	Idosos
01	Instituto José Edison de Paula Marques	Sim	Não	Não	Não	Não
02	Recanto Esperança	Sim	Não	Não	Não	Não
03	Instituto José Edison de Paula Marques	Sim	Não	Não	Não	Não
04	Instituição de Apoio Nossa Senhora Aparecida - IANSA	Não	Sim	Não	Não	Não
05	Casa São Camilo de Lellis - Cantinho das Flores	Não	Não	Sim	Não	Não
06	Residência Inclusiva Abílio Ottoni	Não	Não	Não	Sim	Não
07	Residência Inclusiva Alice Alves	Não	Não	Não	Sim	Não
08	Casa de Apoio Dom Luiz	Não	Sim	Não	Não	Não
09	Lar de Idosos Eurípedes Barsanulfo	Não	Não	Não	Não	Sim
10	Lar São Vicente de Paulo	Não	Não	Não	Não	Sim
11	Lar de Ofélia – Coletivo I	Não	Não	Não	Não	Sim
12	Instituição Espírita Nosso Lar	Não	Não	Não	Não	Sim
13	Lar de Ofélia – Coletivo II	Não	Não	Não	Não	Sim
14	Lar de Ofélia – Coletivo III	Não	Não	Não	Não	Sim
15	Casa de Acolhida Filhos Prediletos	Não	Sim	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria

A proteção de alta complexidade se distingue dos níveis anteriores (básica e especial de média complexidade) no sentido de que a UPS não possibilita o atendimento de dois ou mais segmentos específicos no mesmo espaço, isto é, na mesma unidade. Isto porque os serviços da alta complexidade priorizam a segurança do acolhimento e não do convívio (intergeracional), como nos demais casos.

2.1 BREVE DIAGNÓSTICO ACERCA DA DISTRIBUIÇÃO DA PRESENÇA DE UPS

Feito a demarcação de quais unidades compõem o escopo desta pesquisa, com o objetivo de caracterizar e exemplificar nosso objeto de estudo, apresentar-se-á alguns dados que instigaram o processo de investigação e correspondem ao ponto de partida para a análise que esta por vir. Ao somar as unidades dos três níveis de proteção, identifica-se que em 2017 havia o total de 15.086 unidades de prestação de serviços socioassistenciais espalhadas por todo o território brasileiro, sendo 8.041 UPS de proteção social básica, 1.456 de proteção social especial de média complexidade e 5.589 de proteção de alta complexidade, segundo o Censo SUAS 2017.

Os mapas a seguir ilustram a distribuição territorial das UPS dos três níveis de proteção social. Em resumo, verifica-se que o número de UPS nos municípios é bastante discrepante, a depender da unidade federativa e do porte do município. Por exemplo, no âmbito da proteção social básica, o número de unidades varia significativamente, de 0¹⁹ a 734²⁰ UPS. Na proteção especial de média complexidade verifica-se uma variação de 0²¹ a 53²² UPS. Na proteção especial de alta complexidade a variação foi de 0²³ a 266²⁴ UPS. Vale destacar que a intenção não é aprofundar a análise dos dados neste momento. A apresentação dos valores – mínimos e máximos – identificados visa esclarecer que diante de quantidades tão discrepantes, os mapas com escala de 0 a 5 facilitam a visualização dos dados. Logo, todos os casos que possuem cinco ou mais unidades, estarão representados na categoria 5 dos respectivos mapas.

19 O Censo SUAS 2017 revela que 3.538 municípios que não ofertaram nenhuma UPS da proteção social básica no respectivo ano.

20 No município de São Paulo/SP.

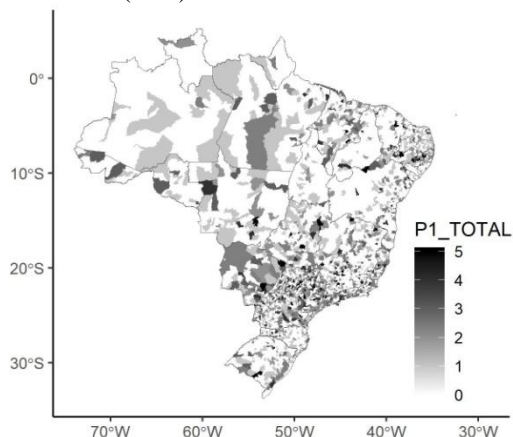
21 Segundo o Censo SUAS 2017, 4.700 municípios não ofertaram nenhuma UPS da proteção social especial de média complexidade em 2017.

22 No município de São Paulo/SP.

23 De acordo com o Censo SUAS 2017, 3.556 municípios não ofertaram nenhuma UPS da proteção social especial de alta complexidade em 2017.

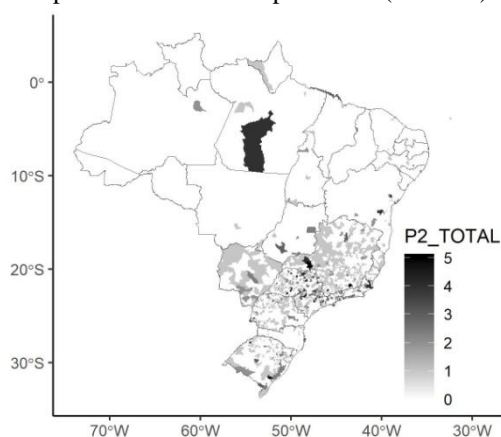
24 No município de São Paulo/SP.

Mapa 1: Total de UPS da proteção social básica (PSB)



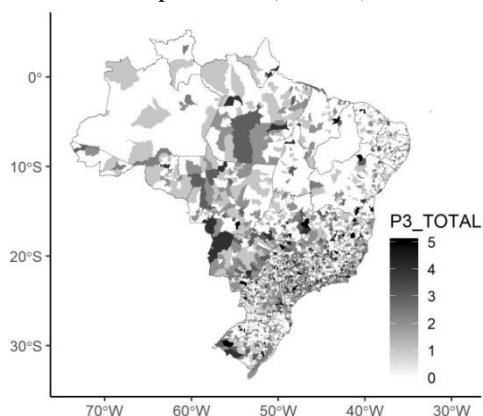
Fonte: Elaboração própria

Mapa 2: Total de UPS da proteção social especial de média complexidade (PSEM)



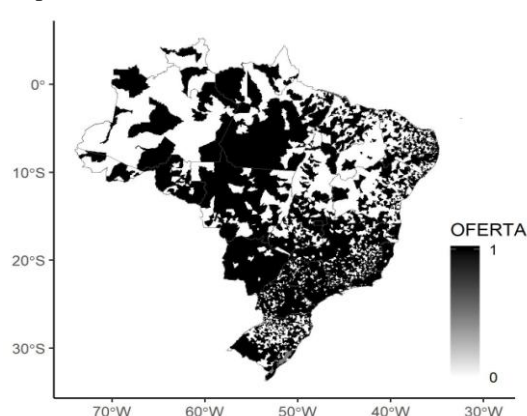
Fonte: Elaboração própria

Mapa 3: Total de UPS da proteção especial de alta complexidade (PSEAC)



Fonte: Elaboração própria

Mapa 4: Municípios que possuem (1) ou não possuem (0) UPS.



Fonte: Elaboração própria

Os mapas apresentam a distribuição das UPS, de acordo com cada nível de proteção social, nos 5.570 municípios brasileiros. Ao considerar os três níveis de proteção social, de saída, verifica-se um maior número de UPS nas regiões Sul e Sudeste, em detrimento de menor quantidade de UPS nas regiões Norte e Nordeste. No mapa 1, verifica-se a distribuição de unidades da proteção social básica por todas as regiões do Brasil, com uma moderada concentração nas regiões Sul e Sudeste e menor proporção nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Vale reforçar que este mapa contempla apenas o total de unidades referentes ao SCFV, não havendo distinção entre as de natureza estatal ou não estatal. O mapa 2 indica algumas questões a serem aprofundadas posteriormente, pois, dentre as três modalidades de proteção do SUAS, a proteção de média complexidade é a que possui o menor número de UPS. Não obstante, praticamente todas as unidades disponíveis encontram-se nas regiões Sul e Sudeste. O mapa 3 também

indica uma distribuição das unidades da proteção de alta complexidade por todas as regiões do país, com leve concentração nas regiões Sul e Sudeste e menor proporção nas regiões Norte e Nordeste. O mapa 4 identifica os municípios que possuem (1) ou não possuem (0) ao menos uma UPS, revelando-nos o cenário mais curioso: a alta concentração de municípios que ainda não implementaram nenhuma unidade dos respectivos serviços investigados, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste. Este último mapa considera a existência ou inexistência de UPS nos três níveis de proteção.

Esta primeira síntese dos dados parece indicar uma forte desigualdade territorial na composição da presença de UPS. Trata-se de uma questão pertinente ao estudo das políticas públicas, pois, segundo Arretche (2010), cabe ao pesquisador um olhar atento para as desigualdades territoriais e relações estabelecidas entre a União e os entes subnacionais. Mas é preciso cautela ao considerar apenas o total de UPS distribuídas pelas regiões brasileiras sem considerar o tamanho da população. Isto porque algumas unidades federativas possuem uma quantidade de municípios significativamente maior que outras. Em termos totais, mais municípios pode representar mais UPS, o que inviabilizaria qualquer tipo de afirmação sobre a existência (ou não) de desigualdade territorial ou desigualdade de acesso às mesmas. Para evitar equívocos desta natureza, foi construído um indicador específico – apresentado na seção seguinte.

2.2 A PROPORÇÃO DE UNIDADES POR HABITANTES (PUH) COMO VARIÁVEL DEPENDENTE

Os dados indicam que a quantidade de UPS em um município de pequeno porte é totalmente díspar da quantidade em um município de grande porte ou metrópole. Também foi verificado que a região Sudeste, para além de ter o maior número de municípios, sobretudo nos estados de Minas Gerais e São Paulo, também representam os dois estados com maior número de UPS. No outro espectro, as regiões Norte e Nordeste também possuem menos municípios e menos UPS. Segundo essa verificação inicial, o total de UPS de um município não permite confirmar ou não algum tipo de discrepância no que se refere à distribuição das unidades pelo território brasileiro. Para equacionar essa questão foi construído um indicador mais fidedigno para a análise dos dados, ponderando o total de unidades existentes em relação ao total de habitantes do município.

O indicador consiste na “proporção de unidades por habitantes” (PUH) – que corresponde a nossa variável dependente.

O indicador PUH é composto pela equação: total de UPS do município, dividido pelo número de habitantes (do mesmo município), e multiplicado por 10.000 habitantes. Esta equação foi empregada para se obter o indicador do município nos três níveis de proteção: básica (P1), especial de média complexidade (P2) e especial de alta complexidade (P3).

$ \begin{array}{l} \textit{PUH} \\ \text{Proporção de} \\ \text{unidades por} \\ \text{habitante} \end{array} $	=	$ \frac{\textit{Total de UPS no município}}{\textit{Total de habitantes do município}} $	X	$ \textit{10.000} \\ \textit{habitantes} $
--	---	--	---	---

Caracterizar este indicador se faz necessário por alguns motivos. O primeiro deles, obviamente, é que o total de habitantes será diferente em todos os casos, tendo em vista que cada unidade de análise (município) apresenta um valor diferente, tanto no número de unidades como na população. A escolha de trabalhar com o fator de escala 10.000 habitantes, ao invés de 1.000, ou mesmo 100.000, se fez apenas por questão de escala do indicador, para se obter valores mais factíveis. O valor 10.000 corresponde ao que mais se aproxima da média de habitantes dos municípios brasileiros (excluindo as capitais e metrópoles). Mas é importante registrar que nenhuma das três opções enviesaria a análise.

Também é importante comentar que o indicador pode assumir dois valores: nulo ou positivo. No primeiro caso, denominado PUH nula, o valor corresponde a 0. Trata-se dos municípios que não possuem nenhuma unidade de prestação de serviço. Isso significa que toda vez que o banco de dados apresentar um município que não possui nenhuma UPS, em determinado nível de proteção (P1, P2 ou P3), o indicador será = 0. No exemplo abaixo, um município aleatório possui 0 (zero) UPS e 70.000 habitantes, de maneira que o valor assumido pela PUH será = 0.

$ \begin{array}{l} \textit{PUH} \\ \textit{NULA} \end{array} $	=	$ \frac{0}{70.000} $	X	$ \textit{10.000} \\ \textit{habitantes} $
---	---	------------------------	---	---

PUH <i>NULA</i>	=	0	UPS para cada 10.000 habitantes
--------------------	---	---	---------------------------------

O segundo tipo de indicador é denominado PUH positiva. Refere-se aos municípios que possuem no mínimo uma unidade de prestação de serviço nos respectivos níveis de proteção (P1, P2 ou P3). Isto é, toda vez que o município tiver uma ou mais UPS em algum nível de proteção, a PUH assumirá um valor > 0 , gerando valores positivos para o indicador aferido. Para também exemplificar: num determinado município que possui 03 (três) UPS e os mesmos 70.000, o valor assumido pelo indicador é = 4,28 UPS para cada 10.000 habitantes.

PUH <i>POSITIVA</i>	=	$\frac{3}{70.000}$	<i>X 10.000 habitantes</i>
PUH <i>POSITIVA</i>	=	4,28 (UPS para cada 10.00 habitantes)	

Essa explicação sobre ambos os indicadores se torna imprescindível pelo fato de que as próximas etapas da pesquisa – tanto dos níveis de presença como a preponderância das unidades nos territórios – analisam ambos os indicadores. Como mencionado, a parte analítica ocorre em dois momentos. Num primeiro, analisa-se o nível de presença das UPS no nível municipal, tanto nos municípios que possuem unidades (PUH = 1), como nos que não possuem (PUH = 0). Num segundo, a análise recai sobre a preponderância das unidades – se estatal ou não estatal – nos territórios, onde utiliza-se o mesmo indicador, no entanto, apenas diferenciados pela natureza das unidades: se estatal (PUHGOV = 0) ou não estatal (PUHOSC = 1).

2.3 APONTAMENTOS INICIAIS SOBRE O NÍVEL DE PRESENÇA DAS UPS

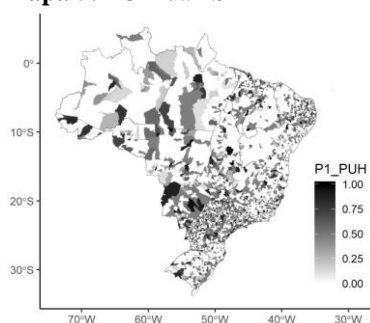
Com o objetivo de confirmar ou não a existência de desigualdades territoriais na composição da presença das UPS, verificaremos a proporção de unidades para cada 10.000 habitantes. Ao ponderar a PUH dos municípios, identifica-se uma assimetria bastante significativa no que diz respeito aos níveis de presença das UPS, conforme aponta a tabela a seguir.

Tabela 04: Média da PUH das UPS, segundo as regiões e níveis de proteção

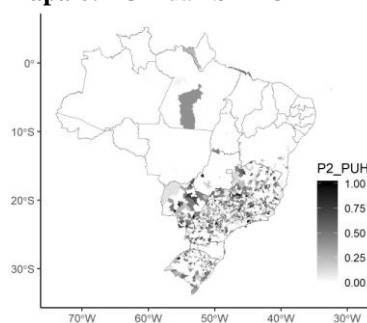
Região	P1	P2	P3
Norte	0,25	0,00	0,12
Nordeste	0,49	0,00	0,06
Sudeste	0,63	0,20	0,53
Sul	0,56	0,18	0,35
Centro-Oeste	0,72	0,07	0,48

Fonte: Elaboração própria

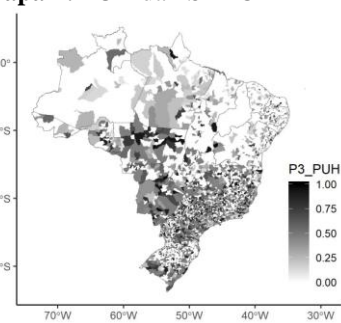
Os dados acima corroboram a existência de uma significativa desigualdade territorial das UPS do SUAS. De maneira geral se constata que os níveis de presença da proteção social básica são maiores do que os da proteção social especial – de média ou alta complexidade. Com relação à proteção de média complexidade, é possível afirmar que a implementação de unidades não foi tão efetiva neste nível de proteção, visto que as poucas unidades de serviço se concentram nas regiões Sudeste e Sul. Nas regiões Norte e Nordeste praticamente não há a presença de UPS Centro-Dia. A proteção de alta complexidade possui uma variação bastante expressiva quando se compara a distribuição das unidades dentre as regiões. A região Norte possui o dobro da cobertura da região Nordeste. Já a região Sudeste possui um nível de presença quase dez vezes maior do que a região Nordeste. Tais diferenças indicam uma profunda desigualdade de acesso para a população que busca tais serviços.

Mapa 5: PUH da PSB

Fonte: Elaboração própria

Mapa 6: PUH da PSEMC

Fonte: Elaboração própria

Mapa 7: PUH da PSEAC

Fonte: Elaboração própria

O mapa 5 indica que a distribuição das UPS da proteção social básica ocorre em todas as regiões brasileiras, com maior concentração da presença nos municípios das regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, e menor proporção na região Norte. O mapa 6 ilustra dois aspectos que chamaram a atenção: o baixo nível de presença de UPS

da proteção de média complexidade e a concentração das poucas unidades nas regiões Sudeste e Sul. O mapa 7 revela que na proteção de alta complexidade a existência de UPS ocorre em maior proporção nos municípios das regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul, respectivamente. A presença de unidades nas regiões Norte e Nordeste é consideravelmente menor se comparada às demais regiões.

Em resumo, os dados extraídos do Censo SUAS 2017 – apresentados inicialmente pela tabela e pelos mapas – possibilitam a identificação de alguns padrões de presença das UPS nos municípios brasileiros, a destacar:

- A proteção social básica representa a modalidade com maior PUH, caracterizando o maior nível de presença e a distribuição mais homogênea pelas regiões do Brasil. Também constitui a única modalidade de proteção em que não há uma significativa diferença territorial na PUH, visto que todas as regiões apresentam um nível de presença que se aproxima;
- A proteção de média complexidade é a modalidade de proteção que corresponde ao menor nível de presença, dado a baixa PUH. Também representa a modalidade de proteção com maior discrepância territorial, cujos níveis de presença são mais altos nos municípios regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste; em detrimento de uma presença praticamente inexistente nas regiões Norte e Nordeste;
- A proteção de alta complexidade também apresenta maiores níveis na PUH dos municípios das regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul; em oposição às regiões Norte e Nordeste, que apresentam os menores níveis de presença, respectivamente;
- Há uma grande quantidade de municípios que ainda não possuem UPS em nenhum nível de proteção, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste.

Esta primeira apresentação dos dados confirma a existência de fortes desigualdades territoriais relacionados à existência de UPS nos territórios. À vista disso, a primeira questão analítica consiste em compreender os diferentes padrões de presença das UPS nos municípios brasileiros, caracterizados pela discrepância territorial já ilustrada através dos mapas. Num primeiro momento, buscaremos analisar a distribuição dos níveis de presença das UPS. Nossa pergunta inicial é: *o que explica os maiores ou menores níveis de presença de unidades de prestação de serviço socioassistencial (UPS) nos municípios brasileiros?* Esta é uma pergunta relevante para o conhecimento sobre as

políticas públicas, especialmente quando se considera que "[...] duas dimensões relevantes do bem-estar permaneceram pouco exploradas: o acesso a serviços públicos e as desigualdades territoriais" (ARRETCHE *et al.*, 2012, p. 02). No contexto específico da política de assistência social, esta tese almeja contribuir no sentido de analisar e compreender a desigualdade territorial das unidades de serviços nos três níveis de proteção social.

2.4 OBSERVAÇÕES PRELIMINARES SOBRE A NATUREZA DAS UPS

Para além dos níveis de presença de UPS nos municípios brasileiros, esta tese considera pertinente aprofundar a análise dos mesmos dados e adentrar numa segunda questão: a preponderância do ator que executa tais unidades. Neste sentido, uma análise preliminar aponta a existência de 15.186 UPS, sendo 5.641 UPS de natureza estatais e 9.445 UPS de natureza não estatais. Considerando o total de UPS existentes nos municípios, percebe-se que existe um maior número de UPS de natureza não estatal. A tabela abaixo identifica o valor absoluto de unidades nos três níveis de proteção, identificados de acordo com as regiões.

Tabela 05: Total de UPS, segundo a natureza das mesmas – se estatal ou não estatal

Região	P1		P2		P3	
	Estatal	Não estatal	Estatal	Não estatal	Estatal	Não estatal
Norte	152	89	02	11	176	46
Nordeste	1499	462	11	81	336	369
Sudeste	927	2948	83	818	751	2242
Sul	558	820	17	337	511	667
Centro-Oeste	368	318	02	94	248	243
Total de UPS	3504	4637	115	1341	2022	3567

Fonte: Elaboração própria

A princípio, o total de UPS indica as seguintes questões: os atores não estatais executam mais unidades do que os atores estatais, em todos os níveis de proteção social. Na proteção social básica, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste possuem mais unidades estatais do que não estatais; em detrimento das regiões Sudeste e Sul, que possuem mais unidades não estatais do que estatais. Na proteção especial de média

complexidade, o número de UPS não estatais supera a quantidade de UPS estatais em todas as cinco regiões, havendo uma grande discrepância entre a oferta de ambos os atores. Em resumo, é possível afirmar que os atores estatais praticamente não executam UPS neste nível de proteção. Na proteção de alta complexidade o total de unidades estatais supera as não estatais apenas nas regiões Norte e Centro-Oeste. Nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul existem mais unidades não estatais do que estatais.

No entanto, como discutido anteriormente, o total de UPS não revela a verdadeira cobertura de unidades por habitante, pois os municípios são bastante discrepantes entre si no que diz respeito ao número de unidades e tamanho da população. Por isso, também foi verificada a PUH de acordo com a natureza das unidades. Se a tabela 05 indicou a predominância dos atores não estatais sobre os atores estatais em número de UPS, a tabela a seguir mostra uma realidade bastante diferente, sobretudo na proteção social básica e especial.

Tabela 06: Média da PUH segundo a natureza das mesmas – se estatal ou não estatal

Região	P1		P2		P3	
	Estatal	Não estatal	Estatal	Não estatal	Estatal	Não estatal
Norte	0,24	0,01	0,00	0,00	0,11	0,01
Nordeste	0,47	0,02	0,00	0,00	0,03	0,03
Sudeste	0,40	0,23	0,01	0,19	0,17	0,36
Sul	0,42	0,14	0,01	0,17	0,19	0,16
Centro-Oeste	0,66	0,06	0,00	0,07	0,31	0,17

Fonte: Elaboração própria

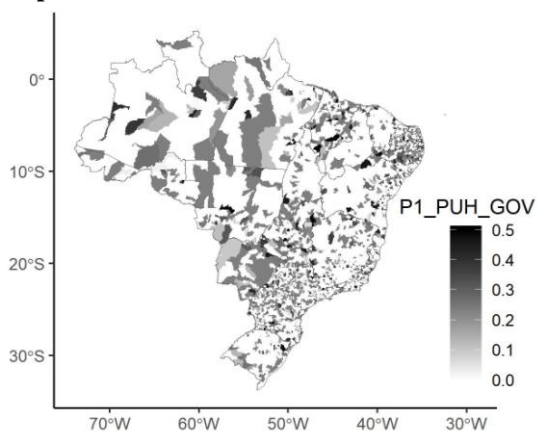
A comparação entre as tabelas 05 e 06 confirma que a PUH traz uma perspectiva distinta sobre a presença das unidades. Na proteção social básica, por exemplo, observa-se que o total de UPS estatais nas regiões Norte (89) e Nordeste (462) correspondem a quase a metade (152) ou um terço (1499) das unidades não estatais, respectivamente. No entanto, a PUHGOV indica que a média da cobertura estatal nas regiões Norte (0,24) e Nordeste (0,47) é significativamente maior que a não estatal (0,01 e 0,02). O mesmo ocorre nas regiões Sudeste e Sul, onde o total de UPS não estatais (2.948 e 820) supera o total de unidades estatais (927 e 558). Mas a PUHGOV nos revela outra perspectiva, indicando que a cobertura das unidades estatais (0,40 e 0,42) supera as unidades não estatais (0,23 e 0,14) nas mesmas regiões. A equidade observada na região Centro-Oeste, no que diz respeito ao número de unidades estatais e não estatais (368 e 318), também se

distancia dos valores apurados pela PUHGOV, a qual indica maior preponderância dos atores estatais em detrimento dos não estatais (0,66 e 0,06).

Os valores observados no âmbito da proteção especial de média complexidade não sinalizam diferenças significativas, estando praticamente equiparáveis entre si. A proteção de alta complexidade, por sua vez, apresenta algumas distinções mais evidentes. Na Região Norte, o total de unidades estatais (176) é praticamente o triplo das unidades não estatais (46). No entanto, a PUHGOV (0,11) é dez vezes maior que PUHOSC (0,01). Na região Sul é possível observar uma leve inversão na preponderância. O total de UPS indica a existência de maior quantidade de unidades estatais (667) do que não estatais (511). Mas a PUH revela uma maior cobertura estatal (0,19) maior que a não estatal (0,16). Na região Centro-Oeste, embora o total de UPS estatais (248) e não estatais (243) seja bastante próximo, a PUH indica que a presença estatal (0,31) corresponde a praticamente o dobro da não estatal (0,17). As regiões Nordeste e Sudeste não apresentam distinções significativas.

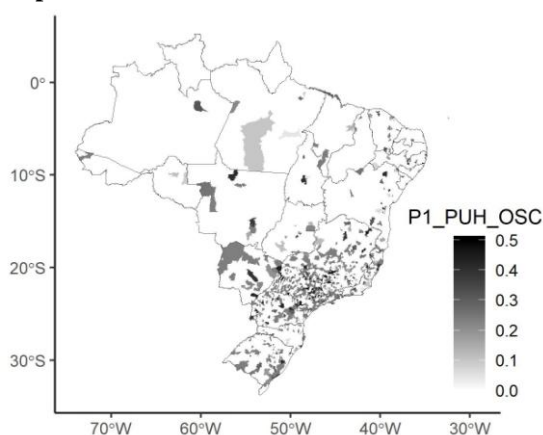
A comparação de ambos os indicadores sugere que a escolha de se trabalhar com o indicador PUH foi acertada para evitar distorções que poderiam enviesar a análise. A comparação de ambas as tabelas confirma que a PUH revela uma perspectiva mais fidedigna sobre a presença das UPS, tanto no que diz respeito a seus níveis, como a natureza das mesmas. Os mapas a seguir apresentam a distribuição da PUH nos três níveis de proteção (básica, especial de média e alta complexidade), de acordo com a natureza das unidades – se estatal ou não estatal.

Mapa 8: PUH estatal da PSB



Fonte: Elaboração própria

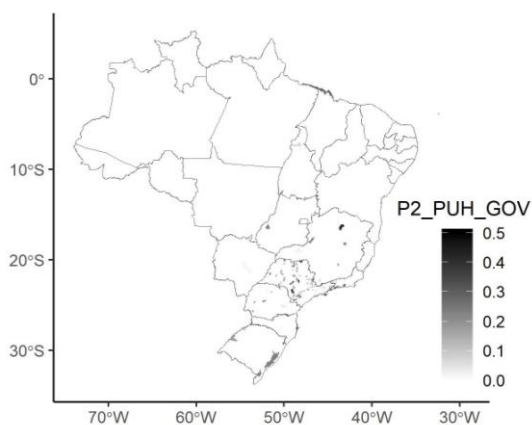
Mapa 9: PUH não estatal da PSB



Fonte: Elaboração própria

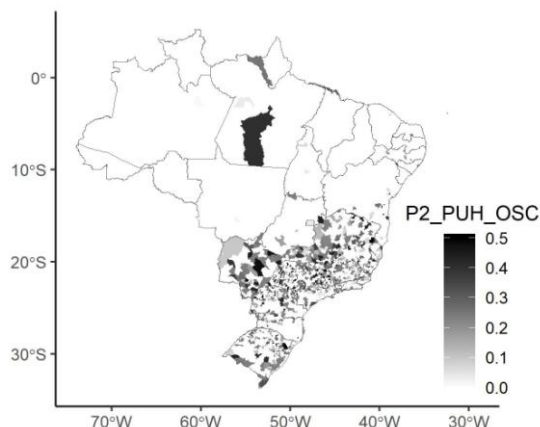
A proteção social básica é o nível que possui a maior proporção de unidades por habitantes. Neste nível de proteção a PUHGOV supera a PUHOSC em todas as regiões brasileiras, revelando a maior cobertura de unidades estatais pelo território brasileiro. A presença de unidades de natureza não estatal se concentra fortemente nas regiões Sudeste e Sul; nas regiões Norte e Nordeste a presença do setor não estatal revelou-se bastante pontual em alguns municípios.

Mapa 10: PUH estatal da PSEMC



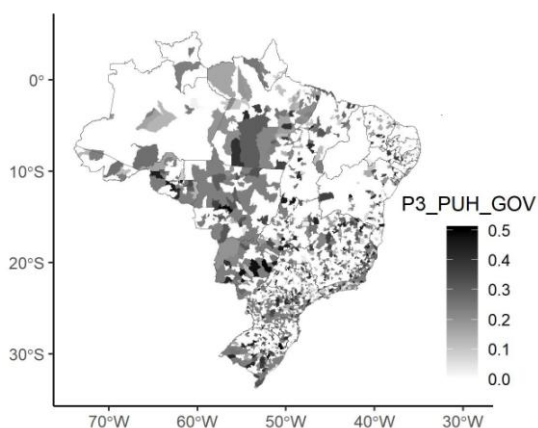
Fonte: Elaboração própria

Mapa 11: PUH não estatal da PSEMC

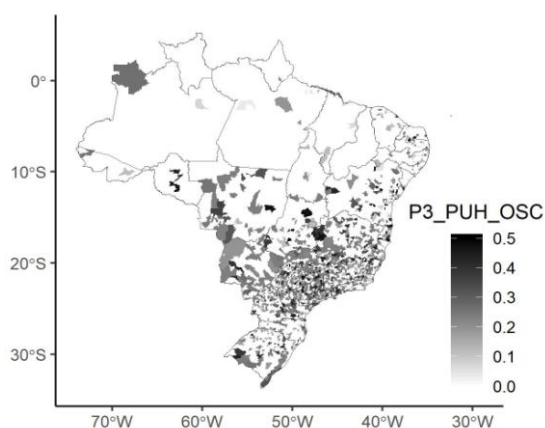


Fonte: Elaboração própria

Dentre os três níveis de proteção, a especial de média complexidade é a que apresenta a maior peculiaridade, dada a estreita cobertura de unidades neste nível de proteção. Chama a atenção o fato de que a presença estatal é praticamente inexistente: a escassa execução realizada diretamente pelo ator estatal se concentra nos municípios das regiões Sudeste e Sul; nas demais regiões, a presença de UPS estatais pode ser considerada inexistente. A cobertura de unidades não estatais é bem mais ampla se comparada à estatal, concentrando-se nas regiões Sudeste e Sul; e em menor proporção na região Centro-Oeste. Os municípios das regiões Norte e Nordeste praticamente não contam com a cobertura de unidades neste nível de proteção.

Mapa 12: PUH estatal da PSEAC

Fonte: Elaboração própria

Mapa 13: PUH não estatal da PSEAC

Fonte: Elaboração própria

Na proteção de alta complexidade a distribuição da presença estatal ocorre de maneira homogênea pelas regiões brasileiras, com exceção da região Nordeste, que apresenta baixa PUHGOV. A concentração da presença estatal ocorre em maior proporção nos municípios das regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, respectivamente. Dois aspectos se destacam no âmbito da cobertura não estatal: a forte concentração de unidades nos municípios das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste; e a tímida presença deste setor nas regiões Norte e Nordeste.

Este segundo conjunto de dados – separados pelos níveis de proteção social – indica algumas questões interessantes, as quais representam objeto de análise da tese. Em síntese, observa-se que:

- A proteção social básica representa a modalidade com maior proporção de unidades por habitantes. Neste nível, a proporção de unidades estatais prevalece sobre as unidades não estatais em todas as regiões brasileiras. A distribuição da PUHGOV também ocorre de maneira bastante homogênea pelas regiões. A presença de unidades não estatais se concentra nas regiões Sudeste e Sul. E nas regiões Norte e Nordeste a PUHOSC não é significativa;
- A cobertura estatal praticamente não existe na proteção de média complexidade, em todas as regiões brasileiras. A maior PUHOSC se concentra nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, respectivamente. A presença não estatal nas regiões Norte e Nordeste pode ser considerada inexistente neste nível de proteção;
- No âmbito da proteção de alta complexidade a PUHGOV se distribui de maneira homogênea pelo território brasileiro, com maior proporção nas regiões Centro-

Oeste, Sul, Sudeste e Norte, respectivamente. A proporção da presença estatal na Região Nordeste é consideravelmente inferior que as demais regiões. Praticamente a metade da cobertura não estatal se concentra na região Sudeste. As regiões Centro-Oeste e Sul também apresentam alta proporção de unidades (em detrimento das regiões Nordeste e Norte), com proporções consideradas não significativas.

Considerando as principais observações sobre a natureza das unidades nos municípios brasileiros, a segunda questão analítica visa compreender os diferentes padrões de distribuição das UPS, mas, neste momento, a questão central diz respeito à natureza das unidades. Neste sentido, buscaremos responder: *por que alguns territórios possuem uma maior ou menor preponderância de UPS estatais ou não estatais?* Esta é uma questão que também julgamos pertinente ao campo de estudo das políticas públicas, visto que diversas pesquisas já investigaram a participação dos atores não estatais na implementação de políticas e serviços sociais. Trata-se de uma preocupação que vem se expandindo no âmbito da Ciência Política nos últimos anos, sobretudo no âmbito da literatura internacional. Já é de amplo conhecimento que as organizações privadas sem fins lucrativos, em diversos países, fornecem serviços públicos nas mais variadas políticas públicas: assistência social, saúde, educação, saúde mental e outras (LIPSKY & SMITH, 1990). A expansão dos contratos com o setor não estatal, visando à oferta de serviços públicos, se intensificou nas últimas três décadas, dada a forte presença deste ator em diversos países do sul global, África, Ásia, Oriente Médio e América Latina (CAMMETT & MACLEAN, 2011), de maneira que a presença deste ator traz sérias implicações sobre as agendas de interesse dos países, especialmente no que diz respeito a uma reestruturação de poder compartilhado entre o Estado e o terceiro setor (HAQUE, 2002).

Sabe-se que grande parte dos estudos sobre os atores não estatais buscou compreender: os benefícios de o Estado contratar as organizações privadas sem fins lucrativos para a oferta de serviços públicos (LIPSKY & SMITH, 1990); as perspectivas que distinguem a parceria entre os atores estatais e não estatais (YOUNG, 2000); e o ponto de vista dos gestores federais como justificativa para a contratação dos atores não estatais para executar serviços e políticas (LOPEZ & ABREU, 2014). Outra perspectiva de estudo dos atores não estatais, de maneira geral, busca explicar a presença desse ator em um determinado território, isto é, a variação do tamanho do setor privado sem fins

lucrativos entre os municípios, as regiões e os países (BEN-NER & HOMISSEN, 1992; SALAMON & ANHEIER, 1998; LIU, 2016; COSTA, 2016). E as pretensões desta tese possuem maior aproximação com esta segunda perspectiva.

No caso específico da política de assistência social brasileira, para se avançar na compreensão das ofertas socioassistenciais, segundo Jaccoud, Bichir & Mesquita (2017), é preciso compreender a institucionalidade da política, o que em grande parte ocorre através da participação dos atores não estatais na oferta dos serviços. Para Bichir, Simone Jr. & Pereira (2019) a compreensão da produção da política de assistência social requer considerar não apenas o efeito das regras federais, mas, sobretudo, o espaço de autonomia decisória dos entes subnacionais, pois as capacidades e dinâmicas locais também afetam os resultados pretendidos.

Neste sentido, importa saber: por que alguns municípios acabam trilhando o caminho da execução direta das unidades de alguns serviços socioassistenciais, enquanto outros transferem a oferta dos serviços para os atores não estatais? Ao buscar compreender essa questão, espera-se que esta pesquisa possa contribuir com perspectivas de futuro a partir do atual contexto, sobretudo no que se refere ao escopo dos serviços de proteção social e aos limites da assistência social como política universal. Isto porque, ao desvelar as questões propostas – sobre os níveis de presença e a preponderância da natureza das UPS em um determinado território – esta pesquisa pretende contribuir para o entendimento das responsabilidades públicas no campo da presença das unidades socioassistenciais, de maneira a garantir a assistência social como direito e política pública a todos que dela necessitar.

3. SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: LEGADO E INSTITUCIONALIDADE

Este capítulo pretende analisar a trajetória da assistência social brasileira, dando ênfase em como o papel do Estado e das organizações da sociedade civil foi se alterando ao longo do tempo. Considerando que os objetivos desta tese estão relacionados à atuação dos atores estatais e não estatais na prestação de serviços socioassistenciais, torna-se importante verificar os principais aspectos históricos que configuraram a atuação de ambos os atores neste campo; bem como identificar os principais marcos normativos e impactos desta trajetória histórica no atual contexto de oferta dos serviços do SUAS. É importante registrar que este capítulo não tem a pretensão de reconstruir a história dessa área; tampouco a intenção de aprofundar a análise dos principais desdobramentos em cada período. Deseja-se, apenas: compreender a trajetória da assistência social no Brasil, da oferta quase que exclusiva de ações filantrópicas à fase de implementação de serviços socioassistenciais tipificados em todo o território nacional; identificar os principais padrões de relacionamento histórico entre os atores que interessam a este estudo, como o Estado, os municípios e as organizações da sociedade civil; e por último, pavimentar o caminho para os próximos dois capítulos teóricos, ambos direcionados à discussão sobre implementação de políticas públicas, sendo um orientado aos atores estatais e outro aos atores não estatais.

Como mencionado, os principais atores que conformam o objeto de estudo são: o Estado – com ênfase maior aos entes municipais – enquanto atores estatais, e as organizações da sociedade civil enquanto não estatais. Mas, para entendê-los é necessário considerar a centralidade dos atores políticos para o alcance dos objetivos pretendidos por este capítulo. Nesta direção, Sátyro & Cunha (2014) alertam que a análise da construção da assistência social não pode perder de vista as relações entre a estrutura institucional e os atores políticos, de maneira que a atuação dos presidentes da república representa uma das principais referências que orientam as concepções de política social de seus respectivos governos. Isto porque o presidente da república consiste no ator do sistema político com maior capacidade para estabelecer prioridades, alocar recursos institucionais, remanejar recursos organizacionais, nomear e vetar recursos humanos do alto escalão, além de outras prerrogativas relevantes no processo decisório (KINGDON, 1995). Por essa razão, será destacado o que alguns governos apresentaram de inovações institucionais no âmbito da política de assistência social, com maior ênfase ao período

pós-88 e como tais atitudes foram moldando o comportamento dos atores neste campo. A proposta deste capítulo é realizar esta discussão, sem perder de vista os impactos de tais inovações ao Estado e às OSC's.

3.1 FILANTROPIA, ASSISTENCIALISMO E RELIGIÃO: A FORMAÇÃO DAS PRIMEIRAS ENTIDADES FILANTRÓPICAS NO BRASIL

Mestriner (2012) distingue que a trajetória das ações assistenciais no Brasil é composta de diversas fases e alianças: da filantropia caritativa à higiênica; disciplinadora, profissionalizante, vigiada e clientelista. No período colonial, as primeiras intervenções no espaço urbano tinham o simples objetivo de controle da pobreza e das "classes desviantes", visando socorrer os desprovidos, que naquele período eram os órfãos, enfermos, inválidos e alienados. A atuação do Estado era bastante limitada, de maneira que não havia grandes intervenções na problemática social, muito embora, quando o fazia, quase sempre era de forma repressiva e violenta. A pouca "ajuda" existente até o final do século XIX tinha um viés religioso, quase sempre prestada pela Igreja Católica e outros grupos privados que realizavam algumas ações filantrópicas consideradas obras pias. O amparo aos desprovidos ocorria basicamente por dois mecanismos, sendo eles a esmola ou soluções "asilares", as quais podem ser consideradas o embrião das entidades filantrópicas que posteriormente se difundiram pelo país, conformando uma oferta de ações ofertadas quase que exclusivamente por tais entidades. O modelo asilar consistia na internação por especialidades: orfanatos e internatos para as crianças; asilos para os velhos e inválidos; hospícios para os alienados; sanatórios para os doentes; e assim por diante (MESTRINER, 2011). Muito comum neste período, as Santas Casas de Misericórdias funcionavam como uma espécie de albergue que acolhia pobres, deficientes, viajantes e alguns enfermos do corpo e da razão (CRUZ & GUARESCHI, 2009).

Outras diversas entidades assistenciais foram criadas durante os períodos do Brasil Imperial (1822-1889)²⁵ e República Velha (1889-1930)²⁶, especialmente para

²⁵Órfãs Brancas do Colégio Imaculada Conceição, fundada em 1854: "Formação religiosa, moral e prática de boas empregadas domésticas e donas de casa". Orfanato Santa Maria, em 1872: "Formação de empregadas domésticas e semelhantes (para meninas de cor)". Asilo Agrícola Santa Isabel, em 1886: "É destinado a meninos vagabundos ou destituídos de amparo da família, que aí receberão educação moral e religiosa, instrução primária, elementos de instrução profissional, ensino agrícola de caráter prático".

²⁶Asilo Bom Pastor, em 1891: "Promover a regeneração das mulheres que se desviaram do caminho do bem e da virtude". Asilo de São Cornélio, em 1900: "As internas são ministradas cursos de lavagem,

atender as crianças e os adolescentes tidos como "desvalidos". Rizzini & Pilotti (2009) comentam que a maior parte de tais entidades foram regidas sob um forte modelo caritativo e submetidas aos fundamentos disciplinares e religiosos. Trata-se de ações extremamente pontuais, emergenciais e descontínuas, limitando-se a atender, através de soluções asilares, os mais "infelizes". Neste contexto, as intervenções realizadas pelo Estado consistiam em pequenos e descontínuos auxílios, subvenções e contribuições destinadas às entidades filantrópicas existentes, as quais acabavam assumindo a responsabilidade pelo atendimento da população pobre e/ou miserável. A noção de política pública, tal como será apresentada nos próximos capítulos, sequer existia neste período.

A virada do século XX é considerada um momento crítico para o país. Dado os reflexos da recém libertação dos escravos, a maior parte da população brasileira era pobre ou extremamente pobre; os municípios cresciam desordenadamente com o fenômeno do êxodo rural; o contingente populacional aumentava com a imigração cada vez mais acelerada; e, em consequência da ausência de políticas de educação e qualificação profissional, os trabalhadores eram desqualificados ao exercício de grande parte das ocupações existentes. No processo de industrialização nacional, o Estado passou a responsabilizar a classe trabalhadora (MESTRINER, 2011). Somente então a assistência social começou a ganhar espaço na agenda do Estado brasileiro, mediante uma combinação de estratégias meritocráticas e seletivas. Isto porque as primeiras políticas sociais eram destinadas a apenas determinadas categorias profissionais. Os trabalhadores informais e a população excluída do mercado de trabalho continuaram à mercê das ações filantrópicas desenvolvidas pelas poucas entidades assistenciais deste período.

3.2 DA CIDADANIA REGULADA À CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

O início do século XX caracterizou um momento distinto na história política e econômica do país. Com a adoção do modelo econômico desenvolvimentista, o Estado brasileiro tornou-se um ator central não apenas no incentivo da indústria nacional, mas na regulação das condições de vida e de trabalho do "novo operariado" em expansão (MESTRINER, 2011). Durante o Estado Novo (1930-1945) têm-se a implementação de

engomagem e trabalhos manuais". Casa de Preservação, em 1907: "O serviço profissional é dado nas oficinas de carpinteiro, vassoureiro e ferreiro". Asilo Nossa Sra. Do Amparo, em 1914: "Educar as meninas em misteres domésticos, preparando mães de famílias cristãs" (Rizzini & Pilotti, 2009, p. 182-183).

alguns "direitos sociais trabalhistas", os quais consistiam num sistema de proteção social de base contributiva, destinado apenas aos trabalhadores inseridos no mundo do trabalho. E com o intuito de regulá-lo, algumas instituições foram criadas na primeira metade do século XX: Caixas de Aposentadorias e Pensões (1923); Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930); além da própria Consolidação das Leis do Trabalho (1943).

Carvalho (2008) considera que o período de 1930 a 1945, apesar da natureza clientelista, representa a "era dos direitos sociais", quando se têm a implementação do cerne da legislação trabalhista e previdenciária. Santos (1979) distingue que esse sistema de proteção social não pode ser considerado um direito social de cidadania, pois se tratava de uma "cidadania regulada" e balizada pela regulamentação das profissões, pela carteira de trabalho e pelos sindicatos. Isto porque alguns trabalhadores urbanos, cujas ocupações fossem vistas como estratégicas ao desenvolvimento do país, tinham privilégios e benefícios diferenciados em relação aos demais trabalhadores urbanos e rurais. Sposati (1989) denomina esse modelo de sistema de "bem-estar ocupacional", cuja população excluída do mundo do trabalho não tinha acesso à proteção social do Estado. Restavam aos "não cidadãos", como desde sempre, buscar qualquer tipo de ajuda nas entidades filantrópicas. Verifica-se assim que o Estado amparava somente àqueles que exerciam atividades profissionais regulamentadas, restando às entidades socorrer uma significativa parte de indivíduos que exerciam atividades profissionais não regulamentadas, além dos incapacitados para o trabalho, como os órfãos, deficientes, idosos e andarilhos. Aos pobres, muitas vezes, restava a repressão e até mesmo violência, visto que a pobreza não era compreendida como uma manifestação da questão social, mas como uma disfunção pessoal. Cabia então às organizações sociais o asilamento ou internação de parte deste público, num contexto em que o papel do Estado quando muito se limitava ao apoio – mediante pequenas subvenções – ou fiscalização das instituições existentes.

No âmbito das inovações institucionais deste período, têm-se algumas iniciativas consideradas um pouco mais intervencionistas no campo social. Com o significativo aumento da população pobre, sobretudo a partir da década de 1930, o governo varguista iniciou algumas ações sociais destinadas aos que não estavam inseridos no mundo do trabalho regulado. Sposati (2008) distingue que o governo Vargas estabeleceu avanços mais duradouros no campo da assistência social, como a Caixa de Subvenções, criada em 1931 e vinculada ao Ministério da Justiça, cuja finalidade era agregar e destinar recursos às organizações que realizavam obras caritativas. Vargas também criou dentro do próprio

gabinete uma versão informal do “Council of Social Service” americano, onde representantes de alguns setores da sociedade participavam da elaboração de estratégias para os problemas sociais, planejamento das subvenções e obras sociais.

Com o passar do tempo, a Caixa de Subvenções e o conselho implementado em seu gabinete se transformam no Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), considerada a primeira grande instituição federal na área da assistência. Criado através do decreto-lei nº 525, de 1 de julho de 1938, e vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, a primeira composição deste conselho foi presidida por Ataulfo de Paiva, juiz da Corte de Apelação do Rio de Janeiro, defensor e autor de livros e artigos em jornal sobre assistência pública. Stela de Faro, fundadora da Escola de Serviço Social do Rio de Janeiro (atual UERJ), militante dos movimentos de mulheres católicas, também compôs o CNSS. Uma das atribuições do Conselho era analisar as adequações, pedidos de subvenções e isenções das entidades sociais, assim como outras demandas que envolviam os “mais desfavorecidos” (SPOSATI *et al.*, 2008).

Para além das subvenções destinadas às entidades assistenciais, algumas das primeiras iniciativas do Estado foram majoritariamente dirigidas às crianças e aos adolescentes. A própria Constituição de 1934 já preconizava que os entes federados deveriam promover o amparo à infância, à juventude, à maternidade e aos desvalidos. Ante essa disposição, três grandes estruturas de natureza estatal foram criadas a nível nacional, sendo: o Departamento Nacional da Criança (1940), responsável por coordenar as ações destinadas à este público; o Serviço de Assistência a Menores (1941), responsável pelo planejamento e execução de projetos assistenciais voltados às crianças e aos jovens desamparados; e a Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1942, considerada a primeira grande instituição de assistência social.

A atuação da LBA merece alguns comentários específicos, quer pelas atividades desenvolvidas, pela abrangência territorial alcançada, e mesmo o ativo papel na elaboração e execução de iniciativas de amplo alcance territorial (FONSECA & ALMEIDA, 2016). Com relação às atividades desenvolvidas, inicialmente a LBA esteve direcionada ao atendimento das famílias dos soldados brasileiros combatentes na Segunda Guerra Mundial, conhecidos como “pracinhas”. Com o fim da guerra, a LBA diversificou suas ações assistenciais, passando a realizar a distribuição de leite, agasalhos, utensílios domésticos, próteses e órteses (IAMAMOTO & CARVALHO, 2004), além da oferta de creches, colônia de férias, atividades socioeducativas, educação para o trabalho, fornecimento de documentos e assistência aos idosos (MESTRINER, 2011). No que se

refere à relação estabelecida com os atores estatais e não estatais, a LBA estava em permanente relação com o poder público, prestando – diretamente ou por meio de convênios com outras entidades – uma diversidade de serviços e formas de assistência, as quais variavam desde creches, postos de puericultura, dispensários, hospitais, centros de educação sanitária, abrigos, orfanatos e escolas profissionalizantes. Isto significa que a LBA tinha uma natureza híbrida, “[...] sempre teve pés nos dois campos, no público e no privado, e assim se afirmou no território das atenções dirigidas à criança e à pobreza das classes populares, destinatários centrais de suas ações, tanto em termos estaduais, quanto nacionalmente” (FONSECA & ALMEIDA, 2016, p. 138-139).

Desde sua fundação, em 1942, a LBA se estruturou através de representações estaduais e municipais, forjando sua estrutura por meio de verdadeiras cadeias de comando que pavimentaram múltiplas e variadas rotas para a difusão e racionalização da assistência social, em áreas como a desnutrição infantil, a maternidade, a educação infantil e a assistência à pobreza. Neste contexto, uma das formas de atuação da LBA era a permanente subvenção, conveniamento e formação de agentes e organizações filantrópicas da sociedade civil (FONSECA & ALMEIDA, 2016). Luiz Fernando Pinto, ex-presidente da LBA nos idos de 1976, descreve que o processo de conveniamento com outras entidades e obras sociais era bastante usual:

[...] o diretor (das unidades locais ou regionais da LBA) mapeava as obras comunitárias mais sérias de uma determinada região. Podia ser uma obra espírita, poderia ser um centro de umbanda, poderia ser uma igreja de um pastor protestante, ou uma igreja católica... Enfim, poderia ser uma cooperativa de usineiros... [risos] Ele mapeava a obra e ali fazia o convênio, basicamente isso. O critério é que a obra fosse séria. E depois, um monitoramento implacável, um acompanhamento implacável (Pinto, 2001, p. 20, *grifo nosso*).

A realização de convênios entre a LBA e outras entidades e obras sociais caracterizava a objetividade formal e legal das parcerias estabelecidas. Em resumo, esta foi a principal estratégia de atendimento das populações vulneráveis no período do pós-guerra (1945-1964) e dos governos militares (1964-1984). Fonseca & Almeida (2016) distinguem que após a interiorização da LBA no território nacional, e sua extensa rede de representações nos municípios, a Legião Brasileira de Assistência posicionou-se como agência federal responsável pela gerência e aplicação das grandes políticas brasileiras de assistência social, majoritariamente destinada ao atendimento das famílias em situação de pobreza e ao cuidado coletivo da criança pequena. Com o passar dos anos, a LBA adquiriu uma estrutura organizacional composta por diversas unidades regionais,

consolidando-se como uma espécie de órgão aglutinador das demais organizações assistenciais. As unidades regionais eram responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos convênios, pela coordenação administrativa e assistência técnica das unidades locais, além do treinamento e capacitação do pessoal. Contudo, Marin (2012, p. 45) pondera que "[...] apesar da regionalização da oferta dos serviços por meio dos escritórios regionais da LBA e das organizações subvencionadas, não havia articulação de ações entre governo federal e governos locais, tampouco entre estes e entidades locais". Segundo a autora, a coordenação intergovernamental era praticamente inexistente, e mesmo quando ocorria, era pontual, clientelista e personificada.

Mas este diagnóstico não exclui o fato de que a LBA fora uma instituição com imensa capilaridade territorial para disseminar suas iniciativas e projetos. Pinto (1984) comenta que antes de completar um decênio de atuação, a efetiva presença legionária já estava presente em 90% dos municípios brasileiros, que à época eram aproximadamente 1.740, segundo o autor e ex-dirigente. Lenoir (1996) também comenta que essa capilaridade alcançada pela LBA fez com que seus representantes locais, ao longo de sua trajetória, mantivessem contato com diversos atores políticos, como os chefes de executivos municipais, representantes das casas legislativas, do Poder Judiciário, líderes religiosos, integrantes de organizações de caridade, bem como os representantes das principais organizações de assistência social, sendo estes últimos grandes parceiros na execução de ações e serviços de assistência social.

De modo geral, não houve grandes alterações estruturais na assistência social brasileira do contexto pós-guerra (1945-1964). É possível afirmar que a principal característica deste período foi a terceirização da assistência social, capitaneada pela LBA e fomentada pela concessão de benefícios e isenções fiscais destinadas às organizações assistenciais que prestavam serviços de atendimento social. Neste contexto, uma significativa parcela dos atores estatais – sobretudo os estados e municípios – se espelharam nas legislações federais e incentivaram a proliferação de entidades filantrópicas (IAMAMOTO & CARVALHO, 2004). Mas também houve um processo de expansão de subvenção às instituições públicas, autárquicas e semi-estatais, estimulando os governos locais a criarem seus próprios serviços de apoio às organizações sociais (SPOSATI *et al.*, 2008; MARIN, 2012). Embora seja possível observar alguns esforços no sentido de ampliar as ofertas da assistência social, tanto do setor estatal como não estatal, verifica-se que todas as políticas, isenções e benefícios não estavam aglutinados em torno de um projeto comum.

Mais adiante, durante os governos militares (1964-1984), os direitos sociais novamente se expandiram no que diz respeito à estrutura estatal federal²⁷ da previdência e assistência social. Em 1969 a LBA se transformou em Fundação, adquirindo maior autonomia administrativa que impulsionou e fortaleceu a atuação indireta do Estado. A partir deste ano a LBA definitivamente institucionalizou a estratégia de parcerias com as diversas organizações conveniadas, visando a implementação e expansão dos programas e projetos por ela desenhados. Pessoas idosas e com deficiência foram inseridos como público de atendimento da Fundação, muito embora seja necessário ressaltar que a assistência social seguiu a lógica do retalhamento social, através da criação de serviços, projetos e programas para cada necessidade ou problema específico (MESTRINER, 2011). Sobre as inovações institucionais do período militar, é possível destacar a inauguração do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, no governo Geisel. Outros avanços do período, em sua maior parte, estão associados à expansão e atuação do setor não estatal, como a ampliação da oferta de serviços e políticas de incentivos fiscais às organizações sociais (GOMES, 2008). Cruz & Guareschi (2009) comentam que embora as ações sociais tenham se espalhado em todo o território nacional, a maior parte dos municípios brasileiros contava com ações de assistência social prestada de maneira pontal, fragmentada, paliativa e marginal, quase sempre sob a batuta de organizações religiosas. Na mesma direção, Gomes (2008) ressalta que mesmo os avanços identificados neste período não foram capazes de alterar o caráter fragmentado das ações assistenciais, cuja oferta prosseguiu com sobreposições de iniciativas federais, estaduais e municipais.

Quadro 02: Resumo das principais características de cada período antes da CF88, de acordo com a natureza dos atores (estatal ou não estatal)

Período	Atores estatais	Atores não estatais	Principais características
Colonial (1530-1922)	Atuação extremamente limitada e insuficiente por parte do Estado.	Havia poucas ações de filantrópicas, de cunho religioso.	A assistência que existia era a esmola e algumas “soluções asilares”.
Império (1822-1889) e Velha	Havia pequenos e descontínuos auxílios, subvenções e contribuições	Houve a inauguração de diversas entidades e obras filantrópicas, sobretudo nas	A assistência era realizada por meio de algumas estratégias pontuais,

27 Nas décadas de 1960 e 1970 foram criados: Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (Funabem), em 1964; Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, em 1966; Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, em 1974; Fundo de Previdência e Assistência Social, em 1977; Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, em 1977.

República (1889-1930)	destinadas às entidades filantrópicas existentes.	capitais.	meritocráticas e seletivas.
Estado Novo (1930-1945)	O Estado implementou algumas inovações, como: a Caixa de subvenções, o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), o Departamento Nacional da Criança e o Serviço de Assistência a Menores.	As entidades prestavam o socorro dos indivíduos fora do mercado e, portanto, desamparados pelo Estado. Mas também realizava o asilamento de indivíduos considerados “desajustados”.	O Estado se torna um ator central em alguns setores da economia e sociedade, implementando o que hoje é denominado de modelo de bem-estar ocupacional ou “cidadania regulada”. Têm-se o início de alguns direitos sociais e da noção de políticas sociais.
	Houve a criação da Legião Brasileira de Assistência, e a consequente expansão de unidades por todo território nacional.		
Pós-Guerra (1945-1964)	A LBA consolida o processo de interiorização das unidades, alcançando a presença em 90% dos municípios brasileiros. Com isso, promove a abertura de diretorias regionais e consolida a estratégia de conveniamento com outras entidades e obras sociais.		Não há grandes alterações com relação aos períodos anteriores. A assistência social continua sendo majoritariamente desenvolvida pelas entidades filantrópicas e socioassistenciais.
	O Estado basicamente concedia benefícios e isenções fiscais às organizações assistenciais.	As estratégias dos atores estatais promoveram um significativo aumento na quantidade de entidades filantrópicas e assistenciais.	Não havia a articulação das diversas ofertas em torno de um projeto comum, e tampouco coordenação intergovernamental entre os níveis de governo..
	Os municípios e estados incentivaram a proliferação de entidades filantrópicas.		
	A LBA se transforma em Fundação e consolida a estratégia do conveniamento com outras entidades e obras sociais.		Houve uma pequena expansão de alguns direitos sociais.
Governos militares (1964-1984)	Houve a criação da Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor e o Fundo de Previdência e Assistência Social, embora a principal política de Estado consistiu na expansão de incentivos fiscais ao setor não estatal.	Sob o estímulo do setor estatal, as organizações filantrópicas e assistenciais continuaram se expandindo, em muitos casos, sob os desígnios da LBA	A assistência social continua seguindo a lógica do retalhamento social, através de ações fragmentadas, pontuais e paliativas.

Fonte: Elaboração própria

Durante o governo Sarney (1985 a 1990) houve o reconhecimento de uma espécie de “dívida social” com a população mais pobre. Mas é importante comentar que este movimento não ocorreu repentinamente, pois, desde a década de 1970, diversos atores estatais e da sociedade civil alavancaram uma intensa mobilização em prol de reformas na assistência social, questionando as formas de atendimento das diversas questões sociais e o papel do Estado neste contexto. Com relação à atuação dos atores da sociedade civil, Sátyro & Cunha (2014) distinguem que os especialistas que estudavam

e/ou trabalhavam na área da assistência social, com destaque aos profissionais do Serviço Social, desde a década de 1970 já denunciavam as formas residuais e conservadoras de se tratar a questão social. O II Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (1976) e o III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (1979) foram dois momentos de alinhamento da categoria profissional com a classe trabalhadora. Militante deste movimento, Sposati (2008, p. 27) esclarece que: “A velha ideologia do Serviço Social era posta em questão e a defesa de uma sociedade justa, igualitária com decisão popular era fundamental. O lema era: de costas para o Estado e de frente e mãos dadas com a população”. Nesse contexto, boa parte dos intelectuais do Serviço Social e demais profissionais da área se uniram na defesa da assistência social como um direito de cidadania, assegurado pelo Estado. Outro conjunto de atores sociais vinculados à comunidade de políticas públicas também integraram o debate, como a Associação Nacional dos Trabalhadores da LBA (ANASSELBA), professores universitários, profissionais de outras categorias, membros de ONG’s de defesa de direitos (PINHEIRO, 2008). É possível afirmar que naquele contexto havia o consenso de que somente a atuação do setor não estatal, por meio das centenárias instituições filantrópicas, já não era suficiente para garantir os mínimos sociais da população pobre (SPOSATI, 2008; SÁTYRO & CUNHA, 2014).

As mobilizações e pressões realizadas – sobretudo pelos atores não estatais – de certo modo desencadearam alguns efeitos no âmbito do Estado, especialmente no Poder Executivo. Durante o governo Sarney (1985 a 1990), o Ministério da Previdência e Assistência Social – cujo então Ministro era o Cel. Jarbas Passarinho – criou-se a Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social, composta por técnicos do Ministério e especialistas da área (SÁTYRO & CUNHA, 2014). Mais do que a instalação de uma comissão, cujo objetivo era reestruturar a assistência social brasileira, verifica-se uma lenta e gradual mudança na própria concepção que muitos atores estatais tinham acerca do papel do Estado para com a assistência social brasileira. Esta perspectiva pode ser encontrada no I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, lançado em 1985, onde se registra a assistência social como política pública, posiciona o usuário como sujeito de direitos e reconhece a necessidade de ruptura com a leitura caritativa e tutelar com que a assistência social era tradicionalmente desenvolvida.

VIII – ASSISTÊNCIA SOCIAL. A assistência social apresenta-se hoje particularmente problemática. O empobrecimento da população e as dificuldades de acesso aos serviços sociais básicos vêm ampliando a demanda por serviços socioassistenciais. Mas as instituições governamentais dedicadas à assistência têm seus recursos financeiros

reduzidos. Outros problemas vêm sendo identificados. Entre eles, a falta de política global de assistência social que oriente as ações das instituições públicas e privadas. Inexistem mecanismos de articulação das diferentes instituições assistenciais entre si e com as demais da área social, inclusive entre as esferas governamentais. Há excessiva centralização e burocratização na condução dos programas. São adotados modelos e estratégias inadequadas, às vezes paternalistas, às vezes repressivas [...] (Brasil, 1985).

Como se observa, o primeiro PND da Nova República reconhece um diagnóstico que há anos a comunidade política lutando para inserir a assistência social na agenda pública. O documento completo apresentou a problemática e seus diversos desdobramentos: as condições de miserabilidade em que vivia a maior parte da população brasileira; as limitações – sobretudo financeira – do setor estatal e não estatal frente a demanda cada vez maior por serviços socioassistenciais; a falta de capacidade institucional do Estado para articular a assistência social em torno de uma política global; a baixa capacidade de articulação entre os atores estatais e não estatais; além de outros aspectos. Frente a este diagnóstico, num contexto em que a ditadura militar chegava ao fim, a instalação da Assembléia Nacional Constituinte (ANC), em 1986, constituiu a arena em que ocorreram as primeiras reformas da assistência social, consolidando antigas reivindicações relacionadas às políticas sociais e públicas. Draibe (2003) denomina esse momento de *introdução*, onde foram definidos alguns princípios e regras que iriam nortear as mudanças posteriores.

Ainda no campo das inovações por parte do Estado, e seu respectivo reconhecimento da necessidade de mudanças na assistência social brasileira, têm-se a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF88), também conhecida como “Constituição Cidadã”. O documento – fruto de inúmeras mobilizações de atores estatais e não estatais – representou um grande marco normativo para as políticas públicas do país, reconhecendo a assistência social como dever do Estado no campo da Seguridade Social, e não mais como política pública complementar de caráter subsidiário às demais políticas, bem como apresentou um desenho institucional de proteção social diferente das normativas até então vigentes (SÁTYRO & CUNHA, 2014). A Constituição de 1988 pode ser considerada o momento de ruptura com o sistema anterior de proteção social, identificado pelo conceito de “cidadania regulada” (SANTOS, 1979), uma vez que os direitos sociais deixariam de ser privilégio baseado na contribuição e passariam a ser estendidos à todos os indivíduos, independente de sua inserção no mercado de trabalho. O Capítulo II da CF88, no trecho “Da Seguridade Social”, no Art. 194, distingue a

composição do chamado tripé da seguridade social, composto por saúde, previdência e assistência social. O artigo determina que a seguridade social seja garantida através de um conjunto integrado de ações provenientes do Poder Público e da sociedade. O parágrafo único do respectivo artigo define que compete ao Poder Público organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: a “universalidade da cobertura e do atendimento”; a “uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais”; a “seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços”; a “irredutibilidade do valor dos benefícios”; a “equidade na forma de participação no custeio”; a “diversidade da base de financiamento”; o “caráter democrático e descentralização da administração”.

Sobre a política de assistência social, o artigo 203 da CF88 afirma que:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (Brasil, 1988).

Os dispositivos constitucionais relacionados à assistência social, segundo Sátyro (2010), indicam a solidariedade nacional como característica definidora da proteção social. Considera-se, portanto, que a CF88 representou um marco importante para a construção de novas agendas sociais, visto que a carta constitucional estabeleceu direitos e diretrizes que impactaram sobre a ação governamental, e indiretamente, sobre os atores não estatais. A implementação da assistência social, pós CF88, foi profundamente transformada, desde sua concepção, condições de oferta, organização institucional e cobertura (SÁTYRO & CUNHA, 2014). Mas é importante comentar que essa transformação também não foi imediata, pois a assistência social continuou enfrentando resistências de forças conservadoras, as quais postergaram a aprovação de uma lei regulamentadora dos dispositivos constitucionais. Ao final de 1989 ocorreram eleições para presidente da República, de modo que, após intensa polarização entre as candidaturas de Luis Inácio Lula da Silva (PT) e Fernando Collor de Melo (PRN), o segundo saiu vencedor do pleito eleitoral.

Até aqui foi verificado que a assistência social brasileira percorreu um longo e tortuoso caminho até adquirir o *status* de política pública. Brisola & Silva (2014) afirmam que a atuação mais significativa por parte do Estado, até a promulgação da CF88, restringiu-se ao repasse de pequenas subvenções e auxílios financeiros às entidades assistenciais. Esta afirmação está em consonância com a maior parte da discussão realizada até o momento, a qual aponta para algumas questões que interessam a esta tese, como a falta de protagonismo do setor estatal e a respectiva terceirização da oferta assistencial para o setor não estatal. Constata-se, portanto, que a análise da atual política de assistência social demanda a identificação e descrição destas entidades pelo território nacional, tendo em vista que toda a trajetória comentada indica um considerável legado (ou estoque) de organizações da sociedade civil atuando na oferta de serviços, programas, projetos e ações assistenciais, sobretudo no nível local.

É bastante plausível supor que este legado de atuação das organizações privadas sem fins lucrativos esteve bastante arraigado no contexto da institucionalidade que estaria por vir nas próximas décadas, afinal, a política de assistência social foi se conformando sobre sua própria trajetória. Deste modo, o legado – tanto das OSC's como da atuação do setor estatal – representa uma variável indispensável para a análise do atual nível de presença das unidades do SUAS. Assim, para tentar identificar em que medida o legado de unidades pré-existentes ao SUAS impacta na presença e no tipo de ator preponderante em cada território, buscaremos compreender algumas questões consideradas importantes: quais eram as regiões que tinham maior proporção de UPS antes do SUAS? O legado de unidades pré-existentes ao SUAS possui algum tipo de correlação ou poder explicativo sobre os níveis de presença? Em que medida? Ainda que tais questionamentos não representem as perguntas centrais deste estudo, pretendemos respondê-los, pois são questões que provavelmente se relacionam a desigualdade da presença de UPS em determinados territórios.

3.3 O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Do ponto de vista normativo, a CF88 inaugurou o período de renovação institucional da política de assistência social brasileira, possibilitando estratégias de superação do legado de ações descontínuas, fragmentadas e dispersas entre os órgãos governamentais e organizações privadas sem fins lucrativos. Com o direito à seguridade

social garantido constitucionalmente, intensificaram-se alguns processos de descentralização e coordenação intergovernamental das políticas públicas. Isto porque a CF88 estabeleceu a necessidade de regulamentações específicas para as políticas sociais, o que rapidamente ocorreu em determinadas políticas e segmentos que conseguiram aprovar algumas leis regulamentadoras importantes, como: a Lei nº 7.853/1989, da Pessoa Portadora de Deficiência; a Lei nº 8.069/1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); a Lei nº 8.080/1990, conhecida como Lei Orgânica da Saúde (LOS); a Lei nº 8.142/1990, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde (SUS); Lei nº 8.212, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social. Havia neste contexto uma grande expectativa para com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). O primeiro projeto para regulamentar a assistência social, apresentado em 1990, foi aprovado pelo Congresso Nacional, mas acabou sendo vetado pelo então presidente Collor (1990-1992), sob a justificativa de que não se tratava de uma assistência social responsável (SPOSATI, 2003). Ainda que a assistência social não tenha conseguido aprovar de imediato uma legislação específica, a aprovação das demais legislações, ao contemplar demandas de segmentos distintos, indica que o Estado brasileiro – e seus diversos atores estatais – começaram a reconhecer a necessidade de implementar políticas e serviços sociais. E neste contexto, o papel dos presidentes da República acabou sendo determinante no que se refere aos avanços e efeitos das respectivas políticas públicas, como será discutido de maneira um pouco mais específica daqui por diante. Como citado, o Presidente Collor, enquanto chefe do executivo federal, acabou detendo o avanço da assistência social.

A bem da verdade, Collor tinha um discurso assistencial conservador. Seu governo impôs uma agenda econômica restritiva que impactou diretamente sobre a política de assistência social e, de certo modo, sobre os atores estatais e não estatais. Embora a nível federal ele tenha criado uma estrutura institucional própria para a assistência social, segundo SPOSATI (2008), o Ministério da Ação Social, comandado por Margarida Procópio, pouco realizou em termos de avanço institucional. A autora destaca que a opção de Collor pelo modelo neoliberal impôs diversos desafios para a política de assistência social, que já estava garantida constitucionalmente, mas não implementada enquanto política de Estado. Neste contexto a pressão seguiu forte e constante através de movimentos pró-assistência, com a participação de órgãos da categoria do Serviço Social, por professores e pesquisadores universitários, pela Frente Nacional de Gestores Municipais e Estaduais, além das inúmeras entidades ligadas aos

direitos das pessoas com deficiência, crianças, adolescentes e idosos. Os atores não estatais também participaram ativamente deste processo, com destaque para as entidades de grande atuação no nível nacional, como a LBA, o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Social do Comércio (SESC) e outras diversas, como as de natureza religiosa. Sátyro & Cunha (2014) comentam que todos pressionavam os atores políticos para a aprovação de uma lei que regulamentasse a assistência social, e alguns já estavam mais alinhados a esta agenda, como o Deputado Reditório Cassol (PTR)²⁸, o Deputado Geraldo Alckmin (PSDB)²⁹ e o Deputado Eduardo Jorge (PT)³⁰.

Durante o governo de Itamar Franco (1992-1994) o Poder Executivo novamente se posicionou em desfavor da regulamentação da assistência social. O próprio presidente Itamar inicialmente se mostrou contrário ao projeto que vinha sendo discutido pelos atores sociais e políticos pró-assistência. Seu governo chegou a elaborar uma proposição fundamentalmente oposta às expectativas que vinham sendo discutidas, mas acabou tendo que ceder às pressões e acatar as propostas já aprovadas na I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em junho de 1993. O governo então submeteu o projeto ao Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS), e posteriormente ao Congresso Nacional, sendo a LOAS aprovada em setembro e sancionada pelo presidente em dezembro daquele ano (SPOSATI, 2008). Sátyro & Cunha (2014) comentam que esse breve período – entre a promulgação da CF88 e a aprovação da LOAS – foi bastante conflituoso, de intensas disputas entre os grupos políticos nas arenas parlamentar e executiva. “In this process, the relationship among players from Congress, from the bureaucratic structure and from society was crucial to achieve the necessary social support to approve the Organic Social Assistance Law” (p. 90). As autoras argumentam que a regulamentação dos dispositivos constitucionais se deu em função da capacidade de pressão desses grupos, e que, apesar da atuação de forças conservadoras, o resultado foi positivo com a aprovação da LOAS.

A consolidação da assistência social, enquanto política pública, ocorreu num contexto de desmoralização da LBA por denúncias de corrupção e interrupção de diversos serviços sociais. A aprovação da LOAS inaugurou o processo de estruturação da

28 Apresentou o Projeto de Lei nº 1.457/1991, que “Dispõe sobre a organização da assistência social, institui plano de benefícios e serviços e dá outras providências”.

29 Apresentou o Projeto de Lei nº 1.943/1991, que “Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social, SUAS definições, princípios e diretrizes; determina competências em cada esfera de governo, benefícios e serviços, fontes de financiamento, e dá outras providências”.

30 Apresentou o Projeto de Lei nº 3.154/1992, que “Dispõe sobre a regulamentação da assistência social no Brasil”.

assistência social enquanto política pública de direito do cidadão e dever do Estado, articulada a outras políticas direcionadas para a construção de serviços e ações que pudessem promover o acesso aos direitos socioassistenciais. A LOAS prescreveu um sistema de gestão descentralizado e participativo, garantindo aos municípios um papel central na oferta dos serviços. Sposati *et. al* (2008) defendem que a assistência social avançou significativamente neste período, sobretudo no âmbito dos municípios. Este avanço ocorreu por meio da criação de conselhos, fóruns, fundos e planos de assistência social na maior parte dos municípios, na tentativa de estruturação da política e regulamentação dos princípios da LOAS. Com relação ao papel dos atores não estatais, neste contexto, as autoras comentam que foi um período de grandes debates sobre filantropia, entidades de assistência social e política nacional. Mas também foi um período marcado por uma trajetória institucional descontínua e frágil, sobretudo pela criação e desmonta de instituições (SÁTYRO & CUNHA, 2014).

Ao longo da década de 1990 também ocorreram algumas inovações institucionais, mais especificamente durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC/1995-2002). Mas é preciso olhar atentamente para as mudanças identificadas e seus efeitos sobre a LOAS, recém aprovada (SPOSATI, 2008). Em seu primeiro dia de governo, FHC editou a Medida Provisória nº 813/95, que “Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios [...]”, reordenando a área da assistência social, através do Art. 19, onde “Ficam extintos: I – as Fundações Legião Brasileira de Assistência (LBA) e Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), vinculadas ao Ministério do Bem-Estar Social; II- o Ministério do Bem-Estar Social” (Brasil, 1995). Com o fechamento da LBA e CBIA, todos os convênios foram transferidos para a recém-criada Secretaria de Assistência Social (SAS), que se envolveu com a produção de inovações institucionais para implementação da LOAS. O órgão foi responsável pela primeira edição da Norma Operacional Básica (NOB) da assistência social, em 1997, que definiu as competências de cada ente da federação no novo sistema descentralizado. Em 1998 houve a aprovação da primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS), bem como a segunda versão da NOB, que criou as Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite (CIB e CIT). O Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na LOAS, também foi implantado e regulamentado durante o governo FHC.

Marin (2012, p. 50) pondera que embora se constate alguns avanços neste período, “[...] o fazer assistencial persistiu no mesmo padrão de regulação público-privada vigente no setor desde a década de 1930”. Isso porque o governo FHC também produziu alguns

impasses para a efetivação dos direitos sociais constitucionalizados. A redução dos gastos públicos com a área social foi uma medida que comprometeu praticamente todas as políticas sociais. No campo específico da assistência social, a implementação do Programa Comunidade Solidária (PCS) fomentou um processo de despolitização da discussão sobre a pobreza e suas determinações, sobretudo, pela reposição da idéia de ajuda em detrimento do direito, além das diversas tentativas de refilantropização da área social (BATTINI, 2007). O governo FHC também produziu uma concorrência de competências e sobreposição institucional de ações entre a Secretaria de Assistência Social (SAS) e o PCS, desqualificando o processo de institucionalização da política de assistência social, que acabou desfavorecida em termos de recursos orçamentários ante o Programa Comunidade Solidária (SÁTYRO & CUNHA, 2014). Na prática, o PCS pretendia combater a pobreza através do voluntariado dos cidadãos, empresas e organizações sociais. Tal como ocorrera com a LBA, o PCS tentou estimular as parcerias entre estados, municípios e organizações sociais, colocando-os no mesmo patamar institucional (MESTRINER, 2011; MARIN, 2012). Este processo retardou o protagonismo do Estado em assumir a coordenação da política de assistência social e a oferta de serviços socioassistenciais, transferindo novamente a responsabilidade da implementação da política – já expressa pela CF88, LOAS, NOB e PNAS – aos atores não estatais, tentando inculcar a premissa de que a responsabilidade maior pelo atendimento da população vulnerável seria das entidades privadas sem fins lucrativos.

A candidatura à reeleição de FHC propôs o Programa “Avança Brasil” (1998), que no âmbito da assistência social reforçou a proposta de enfrentar a pobreza através de iniciativas e parcerias entre Estado e sociedade, com ações focalizadas em áreas críticas, além de ampliar o rol de ações do PCS. Sendo reeleito, o segundo governo FHC transformou a SAS em Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), conferindo-lhe *status* ministerial. No campo dos benefícios, a implementação de programas de transferência de renda vinha fomentando uma mudança de paradigma relevante ao campo das políticas sociais de combate à pobreza. A emergência dessa nova prática possibilitou uma reconfiguração das ofertas no campo da assistência social. Alguns municípios – como Campinas, Ribeirão Preto e Santos – implementaram programas de renda mínima e bolsa escola em 1995. Com a multiplicação dessas iniciativas subnacionais, a partir de 1997, o governo federal passou a cofinanciar municípios que instituíssem tais programas. No nível federal, em 2001, foi implementado o Programa Nacional de Renda Mínima e o Bolsa Escola, ambos vinculado ao Ministério da Educação. No mesmo ano, o governo

lançou o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), considerado uma importante inovação institucional da área social. Marin (2012) considera que os programas de transferência de renda inaugurados neste período, sob a primazia dos atores estatais, representaram um novo paradigma e referencial normativo ao fazer assistencial, ainda que o conveniamento das organizações sociais tenha persistido enquanto ação estatal. Para a autora, a principal contribuição dos programas de transferência de renda foi a legitimação de uma nova concepção de público-alvo da assistência social. Se antes apenas os idosos, órfãos e deficientes podiam acessar os benefícios ofertados pelo Estado, a partir deste momento a população pobre não inserida no mercado de trabalho, ou em condições marginais de inserção, também teria direito ao sistema de proteção social.

Draibe (2003) acredita que mesmo as ações dos governos FHC tendo algum conteúdo inovador, as reformas de implementação não produziram alterações significativas na estrutura do sistema da política de assistência social, uma vez que a área não estava dentre as prioridades governamentais. Boschetti (2006) complementa que este período pode ser caracterizado pelas diversas tentativas governamentais de redirecionamento – para as organizações privadas sem fins lucrativos e para a sociedade civil – da responsabilização do Estado na garantia dos mínimos sociais. As ações e inovações do período podem ser consideradas parte de um processo incremental, tidas como o início da construção ou as bases institucionais de um aparato técnico, administrativo e burocrático destinado a essa política. Na mesma direção, Sátyro & Cunha (2014) comentam que as mudanças incrementais e lineares processadas durante os dois governos FHC não foram suficientes para serem consideradas reformas de implementação, pois elas não alteraram significativamente o conteúdo da política de assistência social. As autoras comentam que as mudanças não remodelaram a fragmentação das ações e programas do governo FHC, que persistiram entregando uma proteção residual e um padrão social mínimo, incompatível com as determinações da CF88. Não havendo um aparato de proteção social consolidado por parte dos atores estatais, assim como o fechamento das inúmeras unidades da LBA, é de se supor que as ofertas assistenciais, durante a maior parte dos governos FHC, continuaram a cargo das demais organizações privadas sem fins lucrativos que conseguiram manter suas atividades com o apoio dos governos locais e da sociedade civil.

Em resumo, a institucionalização da política de assistência enfrentou alguns desafios e constrangimentos que impediram sua consolidação ao longo da década de

1990. Isto porque mesmo com a garantia constitucional de alguns direitos sociais, as políticas públicas deste período estiveram submetidas a uma direção privatizante, fragmentada e subordinada aos ditames neoliberais impostos por organismos multilaterais e pelo Consenso de Washington (BATTINI, 2007; BRISOLA & SILVA, 2014). Ao contrário das políticas de saúde e educação, que desenvolveram mecanismos de coordenação intergovernamental centralizadas no governo federal, a assistência social trilhou um caminho diferente (MESTRINER, 2011). Os governos subnacionais continuaram tendo plena autonomia para execução da política, quase sempre recorrendo às OSC's em busca de parceria, cabendo aos atores estatais tão somente a função de transferência dos recursos e algum tipo de monitoramento das ações, sem a definição de diretrizes ou parâmetros de oferta dos serviços (MARIN, 2012).

Quadro 03: Resumo das principais características de cada governo após a CF88, de acordo com a natureza dos atores (estatal ou não estatal)

Governo	Atores estatais	Atores não estatais	Principais características
Sarney (1985-1990)	A LBA segue suas atividades, entregando serviços, programas e projetos, além dos convênios firmados com outras entidades. <hr/> É criada a Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social. O governo cria o I PND, registrando a assistência social como política pública e dever do Estado.	O setor não estatal está definitivamente instalado em todo o território nacional, mas reconhece suas limitações e se une na defesa de maior atuação do setor estatal.	Há o reconhecimento da “dívida social” para com a população pobre, bem como o fortalecimento do consenso de que somente a atuação do setor não estatal não seria suficiente. Ao final do governo, têm-se a promulgação da CF88, inscrevendo a assistência no tripé da seguridade social.
Collor (1990-1992)	A LBA mantém suas atividades sob forte desconfiança da sociedade, dado alguns indícios de corrupção e desvios e interrupção de serviços importantes. <hr/> É criado o Ministério de Ação Social. O legislativo aprova e o executivo veta a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).	A sociedade civil, através de uma ampla frente, realiza forte pressão para aprovar a LOAS e assim implementar a assistência social como política pública.	Início da descentralização e coordenação de algumas políticas públicas. Foram aprovadas algumas Leis em áreas importantes: da pessoa com deficiência, da criança e adolescente, da saúde e seguridade social.
Itamar (1992-1994)	A LBA mantém suas atividades completamente desmoralizada por algumas denúncias de que a ex-primeira dama, Rosane Collor, teria praticado fraude, corrupção passiva e peculato à frente da LBA. <hr/> Com a aprovação da LOAS, diversos municípios iniciam	A sociedade civil exerce forte pressão para aprovação	A Lei Orgânica de Assistência Social é aprovada e sancionada. Há um grande movimento de discussões sobre a natureza e finalidade da política de assistência

	a implementação de fóruns, conselhos, fundos e planos de assistência social.	da LOAS e, posteriormente, implementação da política de assistência social.	social, bem como o papel dos atores estatais e não estatais.
FHC I e II (1994-2002)	Em âmbito municipal se multiplicam as iniciativas de benefícios de transferência de renda. Em âmbito federal ocorre a extinção: 1) da LBA, 2) do Ministério do Bem-Estar Social, 3) diversos outros programas sociais. Cria-se: a Secretaria de Assistência Social, que edita as versões I e II da NOB, bem como a primeira versão da política de assistência nacional de social. Também são criadas as CIBs e a CIT. É implementado o BPC e o PCS.	Com o fechamento da LBA, diversas entidades que tinham algum tipo de parceria estabelecida viram seus contratos e serviços serem encerrados de maneira repentina. Os atores não estatais viram o governo federal adotar um discurso que os responsabilizava para com a garantia dos mínimos sociais, no entanto, sem ofertar qualquer tipo de apoio ou contrapartida. As organizações portanto mantiveram as atividades apenas com o apoio dos governos locais e da sociedade civil.	Mesmo com alguns avanços institucionais, existem alguns impasses que comprometem o avanço da política de assistência social, como: a sobreposição de ações entre os níveis de governo, a redução dos gastos públicos na área social, a transferência de responsabilidade para a sociedade civil. A proteção social seguiu de maneira residual, por meio de um padrão mínimo para com o social.

Fonte: Elaboração própria

Com a eleição do governo Lula (2003-2010), sob expectativa de mudança no rumo das políticas sociais, significativas inovações institucionais ocorreram na política de assistência social, como a criação e implementação do Programa Bolsa Família (PBF/2004), da nova versão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS/2005) e posteriormente do Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005) – considerados marcos institucionais de extrema importância para a promoção de uma nova institucionalidade para a política de assistência social, com amplos efeitos sobre o papel e a atuação tanto dos atores estatais como não estatais.

3.4 ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA: NOVA INSTITUCIONALIDADE

A implementação do SUAS inaugurou um novo marco temporal e normativo, com maior participação do Estado através do crescente reconhecimento, legitimação e regulamentação da política de assistência social. Gutierrez (2015) acredita que a profunda mudança institucional se torna mais evidente quando se analisa os avanços que o SUAS promoveu na oferta de serviços públicos de assistência social, face à relação histórica

entre assistência social e a filantropia no Brasil. Jaccoud & Bichir (2017) distinguem a importância de compreender esse período de maior organização das responsabilidades públicas na oferta de serviços e benefícios, assim como a evolução das capacidades estatais que possibilitaram garantir a assistência social como direito e política pública. Por isso é imprescindível compreender que o início do governo Lula convergiu com um forte debate – inclusive na academia – sobre a necessidade de se enfrentar a pobreza e a fome através de programas federais, estaduais e municipais, os quais vinham se expandindo pelo Brasil, embora através de diferentes linhas de atuação e financiamento. Para Sátyro & Cunha (2014), o governo Lula conseguiu implementar mudanças significativas na assistência social pelo fato de que esta política pública estava alinhada ao projeto político partidário do novo presidente. Mas é importante considerar outros argumentos – já produzidos pela Ciência Política brasileira – que nos ajudam a compreender esse período de avanços e nova institucionalidade na política de assistência social.

Segundo Avritzer (2009), a eleição do PT fortaleceu os espaços participativos formais, favorecendo a ampliação e valorização de mecanismos de participação da sociedade civil, como os conselhos e as conferências. Tais espaços impulsionaram não apenas a política de assistência social, mas todo o conjunto de políticas públicas, promovendo impactos institucionais significativos ante o cenário político oportuno à participação e ativismo dos movimentos sociais e outros atores da sociedade civil que efetivamente participaram da construção das políticas públicas (ABERS; SERAFIM & TATAGIBA, 2011), compondo o que parte da literatura recente denomina de “comunidade de especialistas” (MENDOSA, 2012; MARIN, 2012). Não obstante, alguns trânsitos institucionais também ocorreram por meio da passagem desta comunidade de ativistas, especialistas e dirigentes, da sociedade civil para o Estado, assumindo funções como ministros de Estado, assessores, consultores e executores de políticas públicas (DAGNINO; OLVERA & PANFICHI, 2006).

Todos os fundamentos anteriores podem ser observados no campo da política de assistência social. Já em seu primeiro ano de governo, Lula desmembrou o MPAS (criado por FHC) em dois Ministérios específicos, o Ministério da Previdência Social (MPS) e o Ministério da Assistência Social (MAS), conferindo – no nível federal – uma institucionalidade bastante específica e até então inédita à área de assistência social, através de um Ministério próprio. Lula indicou Benedita da Silva para o cargo de Ministra, nomeação esta bastante contestada pela comunidade ativista, pela falta de

afinidade da mesma para com o projeto político da assistência social e, especialmente, porque o entendimento da Ministra sobre a política de assistência social não se alinhava com a luta do movimento, suas reivindicações e concepções (GUTIERRES, 2015). Outra mudança provada por Lula, ainda em seu primeiro ano de governo, foi a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), responsável pelo Programa Fome Zero. Sátyro & Cunha (2014) argumentam que mesmo com esta nova institucionalidade sendo fomentada, faltou clareza nas diretrizes institucionais recém elaboradas. A própria comunidade política realizou algumas críticas nesse sentido, tanto pela sobreposição e fragmentação de ações de ambos os ministérios, como pela desconsideração da diretriz de comando único das ações de proteção social preconizadas pela LOAS. O Programa Fome Zero também foi duramente criticado pela falta de clareza e natureza ideológica.

O rápido desgaste político da Ministra Benedita da Silva é atribuído a dois aspectos: a falta de propostas concretas para a política de assistência social; somado a um abatimento de ordem pessoal, em que a Ministra teria viajado à Argentina para participar de um evento religioso utilizando recursos do Ministério. Tais questões fizeram com que Lula editasse a Medida Provisória nº 163/2004, posteriormente convertida na Lei nº 10.866 de 2004, criando o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pela oferta da política de assistência social, transferência de renda e segurança alimentar e nutricional. Patrus Ananias (PT) foi o primeiro titular do MDS, responsável por importantes contribuições na arena do Executivo Federal e, conseqüentemente, dos demais atores estatais. Enquanto Ministro, firmou profundo compromisso com o projeto político presidencial e realizou uma interessante composição para o MDS, sobretudo com a nomeação de especialistas para os altos escalões da burocracia federal. Gutierrez (2015) considera que a nomeação de Patrus configurou o contexto político mais favorável até então para o campo da assistência social. Este contexto político costuma ser mencionado pela literatura de políticas públicas como “janelas de oportunidades” (KINGDON, 1995) que permitem que algumas questões entrem ou não na agenda governamental, mais especificamente no processo de formulação de políticas públicas. Neste contexto, dois aspectos são considerados determinantes: 1) os participantes dentro e fora do governo; 2) o processo que influi o fluxo de problemas, o fluxo de políticas e o fluxo político. Isto permite afirmar que os ministros do Presidente, assim como as demais nomeações políticas, foram os atores centrais para reorientar as prioridades da agenda e da oferta estatal (KINGDON, 1995).

No caso específico da assistência social, portanto, a nomeação de Patrus Ananias para o MDS, em 2004, é avaliada como uma janela de oportunidades para a comunidade de especialistas implementar um projeto de política pública bastante inovador (CORTES, 2015; MENDOSA, 2012). Tão logo, a agenda do governo Lula fomentou a regulamentação da assistência social e possibilitou a construção de um aparato administrativo e institucional para a oferta de serviços e benefícios (SÁTYRO & CUNHA, 2014). O ano de 2004 representou um importante momento para a construção da política de assistência social. Com Márcia Lopes à frente da Secretaria Nacional de Assistência Social, Ana Lígia Gomes como Secretária Adjunta, e Márcia Pinheiro na Presidência do Conselho Nacional de Assistência Social, formou-se um grupo de pessoas que reformularam e aprovaram uma nova versão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), configurando outro importante marco regulatório para a assistência social. Segundo a lógica da PNAS, a proteção social passou a ser direcionada às garantias de “seguranças” e não mais focadas em “públicos” ou segmentos específicos (crianças, adolescentes, pessoas com deficiência, idosos etc.). As normativas da PNAS destacam o objetivo de atender “[...] cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidades e riscos” (Brasil, 2005, p. 33). O texto afirma três eixos organizadores das ofertas: 1) segurança de sobrevivência ou renda; 2) segurança do convívio familiar; 3) segurança de acolhida. O primeiro eixo deve ser garantido através dos benefícios assistenciais de natureza não contributiva. Os outros dois eixos devem ser estruturados por meios de serviços, organizados em dois níveis de complexidade: a proteção social básica e a proteção social especial.

Na proteção básica, cujo equipamento de referência é o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), a oferta de serviços destina-se às vulnerabilidades do ciclo de vida, de arranjos familiares, de deficiências, de inserção precária no mercado de trabalho, além de falta de acesso a direitos e oportunidades. Na proteção especial, cujo equipamento de referência é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), a oferta de serviços destina-se à proteção de situações mais complexas, como a violência, o abandono, o isolamento, além da violação de direitos (trabalho infantil, situação de rua, exploração sexual). A proteção social especial, por sua vez, se divide em dois níveis de complexidade. A proteção social especial média complexidade presta atendimento à indivíduos e famílias cujos direitos foram violados, mas que ainda preservam vínculos familiares ou comunitários. Neste nível de proteção estão previstos serviços de orientação e apoio familiar, cuidado no domicílio e unidades de centro dia. O

segundo tipo de proteção social especial é o de alta complexidade, destinado ao atendimento de situações mais complexas, onde indivíduos ou famílias tiveram seus direitos violados e se encontram sob ameaças, sendo necessário o afastamento do convívio familiar e a consequente institucionalização do sujeito que sofreu a violência ou violação de algum direito. Este nível de proteção contempla unidades de serviços do tipo casas lares, residências inclusivas, albergues, repúblicas e casas de passagem (BRASIL, 2004). A implementação de diversos CRAS e CREAS por todo o território nacional, bem como a capilaridade que ambos os equipamentos foi adquirindo ao longo da trajetória do SUAS, representou uma inovação sem precedentes na história da assistência social brasileira, por diversas razões. A que mais interessa a esta pesquisa diz respeito ao papel de articulação e cooperação que tais equipamentos fazem – ou ao menos deveriam fazer – com os atores não estatais, visto que tanto os CRAS como os CREAS, segundo a PNAS, representam os equipamentos de referência de seus respectivos níveis de proteção. Isto significa que as organizações da sociedade civil, para compor as ofertas do SUAS, precisam cumprir algumas exigências legais-técnicas-burocráticas para conseguir estar referenciadas aos equipamentos públicos de seus respectivos municípios. Tais procedimentos serão aprofundados no próximo capítulo.

A PNAS também reforçou algumas diretrizes já expressas na LOAS, como a primazia da responsabilidade do Estado, a descentralização político-administrativa, a articulação entre os entes federados e a participação social. O conteúdo da PNAS enfatizou os conceitos, princípios e concepções da política de assistência social. Em resumo, o documento aborda diversas responsabilidades do Estado, sobretudo o papel dos principais atores estatais – União, estados e municípios. Mas também considera a importância dos atores não estatais neste processo, pois estabelece a necessidade de se criar uma rede socioassistencial composta por organizações da sociedade civil. As principais normatizações da política de assistência social, deste modo, sempre destacaram a relevância histórica dos atores não estatais e a necessidade de os mesmos comporem a oferta dos serviços socioassistenciais, de maneira complementar as ações governamentais (JACCOUD, 2012). É importante destacar que embora a PNAS reconheça as OSC's enquanto "parceiras" na oferta de serviços, observa-se uma mudança de perspectiva na condução da política de assistência social. Os próprios documentos institucionais destacam a centralidade do Estado neste processo, pois somente ele "[...] dispõe de mecanismos fortemente estruturado para coordenar ações capazes de catalisar atores em

torno de propostas abrangentes, que não percam de vista a universalização das políticas, combinada com a garantia de equidade" (Brasil, 2005, p. 47).

Este foi um contexto de grande produção normativa, capitaneado pelos diversos atores – tanto estatais como não estatais – que se envolveram na construção da política de assistência social. Ainda sob a gestão de Patrus Ananias, Márcia Lopes, Ana Lígia Gomes, e Márcia Pinheiro enquanto presidente do CNAS, no ano seguinte à aprovação da PNAS o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou a Norma Operacional Básica de Assistência Social (NOB-SUAS/2005). Esta nova versão da NOB trouxe um grande avanço institucional nas formas de financiar a assistência social, instituindo os pisos de financiamento para os dois níveis de proteção social definidos pela PNAS. Até então o modo predominante de financiar as ações de assistência social ocorria através da celebração de convênios e transferência de recursos às entidades assistenciais. Sátyro & Cunha (2014) comentam que até o início dos anos 2000 a participação do governo na oferta dos serviços de assistência social era limitada ao financiamento de ações implementadas por estados, municípios ou organizações sem fins lucrativos que tinham algum tipo de vínculo histórico com o Ministério. O Estado sempre exerceu um papel subsidiário do setor não estatal, apoiando-o financeiramente na execução dos serviços e, de certo modo, tornando-o dependente do financiamento governamental (IAMAMOTO & CARVALHO, 1993; MESTRINER, 2008). O simples repasse de recursos ao setor não estatal sempre fora uma prática não regulamentada pelas legislações, de maneira que o ente municipal muitas vezes utilizava a discricionariedade de tais recursos para beneficiar determinadas organizações, sem qual tipo de critério técnico, por simples influência política (SANTOS & OLIVEIRA, 2016).

Com o SUAS e a NOB-SUAS/2005 alargou-se as vias de financiamento³¹, passando a vigorar dois principais modos de transferência de recursos: 1) via fundo-a-fundo, através dos pisos de financiamento diretamente aos fundos estaduais e municipais, sendo que este último passou a ser o principal responsável pela oferta dos serviços socioassistenciais; 2) via benefícios, através de operações bancárias que realizam a transferência de recursos diretamente ao beneficiário, isto é, mediante os programas de transferência de renda (SPOSATI, 2006). Neste contexto, a Política Nacional de

31 O MDS tornou o processo de financiamento e expansão explícito, claro, impessoal e transparente. O retrato da evolução e fortalecimento do SUAS, desde sua implantação, pode ser visto através do próprio orçamento destinado ao MDS, que saltou de R\$: 16 bilhões em 2005 para R\$: 56,6 bilhões em 2012, destinados a transferência de renda às famílias, cofinanciar a gestão estadual, do Distrito Federal e dos municípios, bem como a expansão dos equipamentos públicos de assistência social e demais ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Sposati, 2006).

Assistência Social representou uma importante inovação para alterar os mecanismos de financiamento dos serviços socioassistenciais, pois, ao definir os eixos estruturantes da gestão do SUAS, previu o financiamento partilhado entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios (BRASIL, 2004). Trata-se de uma mudança relevante por apresentar novos critérios de partilha dos recursos, garantindo o repasse automático dos recursos federais aos estados e municípios, substituindo a antiga lógica do convênio por tempo determinado. Este repasse automático possibilitou a segurança da continuidade de oferta dos serviços, inclusive, para os atores não estatais. Toda essa discussão será retomada de maneira mais específica no próximo capítulo.

O que importa destacar neste momento é que a mudança na forma de financiar os serviços ajudou a garantir uma forte adesão dos entes municipais ao SUAS, produzindo uma expressiva capilaridade territorial na oferta de serviços (JACCOUD, 2020). Em 2014, por exemplo, a implementação dos equipamentos de proteção social básica e especial já havia alcançado quase a totalidade dos municípios (98,4%) com pelo menos um CRAS e ao menos um CREAS nos municípios com mais de 20 mil habitantes. Essa expansão da rede de equipamentos fortaleceu a estratégia de afirmação do Estado enquanto ator igualmente responsável pela oferta dos serviços socioassistenciais (JACCOUD; BICHIR; MESQUITA, 2017), os quais, como visto ao longo deste capítulo, quase sempre foram ofertados sob a batuta das entidades filantrópicas. Dentre outros aspectos, isso significa que o Estado passou a assumir maiores responsabilidades no que se refere à normatização, coordenação e execução dos serviços da política de assistência social (AMÂNCIO, 2008). Mas isso não significa que os atores não estatais deixaram de ser relevantes no que se refere às ofertas das unidades de serviços. Ao contrário, verifica-se que com o passar dos anos, e a subsequente estruturação da política, os atores não estatais passaram a ganhar cada vez mais espaço dentro do SUAS, tornando-se notório que as OSC's deveriam estar cada vez mais integradas à nova institucionalidade da política de assistência social, dado o legado de atuação, o acúmulo de conhecimento e a capilaridade local na execução dos serviços tipificados (BRETTAS, 2016).

A sociedade civil também ganhou espaço no contexto da política de assistência social, sobretudo nos governos Dilma Rousseff (2011-2016), que, segundo Castro (2016), iniciou um segundo ciclo de reformas no SUAS, caracterizando a “consolidação” do sistema e da política de assistência social. Segundo a autora, nos governos da Presidenta Dilma alguns conceitos são reeditados e aprofundados, como a participação dos usuários, a qualificação e educação permanente dos trabalhadores, bem como o planejamento e a

adoção de planos decenais por parte dos entes subnacionais. Silva (2018) comenta que uma das marcas do governo Dilma foi a tentativa de focalizar a pobreza e extrema pobreza, sobretudo através do Programa Brasil Sem Miséria (PBSM), com vinculação direta entre as ações do programa e o gabinete presidencial. Em linhas gerais, o desenho do PBSM contemplava estratégias para a superação da pobreza e extrema pobreza através da sinergia de forças entre os atores do governo e da sociedade civil que possuíam algum tipo de engajamento com a proteção social. O programa se estruturou em três eixos específicos: garantia de renda, com centralidade para o PBF; acesso a serviços públicos, com ações relacionadas à educação, saúde e cidadania; inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres (MDS, 2011). Para Silva (2018) neste contexto a política de assistência social passou por algumas alterações significativas, como a ampliação de equipamentos públicos, a modernização institucional do seu sistema de informações, assim como o “combate à pobreza” pela via da focalização e seletividade. Esta perspectiva representou um paralelismo que atravessou o próprio SUAS, na tentativa de forjar uma institucionalidade que se sobrepuja ao próprio reconhecimento institucional recém constituído na política de assistência social.

Deste ou daquele modo, os governos de Lula e Dilma conseguiram implementar avanços significativos no que se refere à consolidação da política de assistência social e do SUAS. Jaccoud, Bichir & Mesquita (2017) assinalam três campos relevantes que emergiram a partir do SUAS: 1) o da provisão de serviços destinados às diferentes situações de vulnerabilidades, associados aos ciclos de vida, deficiências, inserção precária no mercado de trabalho, dentre outros; 2) o da garantia de renda mínima aos mais pobres, sobretudo a partir da consolidação do benefício de prestação continuada e programa bolsa família; 3) o da promoção da equidade, especialmente através da priorização de públicos, ofertas socioassistenciais ou estratégias de políticas. As autoras consideram que tais avanços reforçaram a perspectiva da responsabilização estatal da política de assistência social. Na mesma direção, Brettas (2016, p. 20) destaca que “[...] o período inicial de implementação do SUAS (a partir de 2005) é marcado por uma concepção de afirmação da ação estatal (com foco voltado à execução dos serviços socioassistenciais diretamente por equipamentos públicos [...]).”

Quadro 04: Resumo das principais características dos governos de esquerda após a CF88, de acordo com a natureza dos atores (estatal ou não estatal)

Governo	Atores estatais	Atores não estatais	Principais características
Lula I (2003-2006)	Uma nova institucionalidade é conferida à política de assistência social, com: a criação do Programa Bolsa Família; nova versão da PNAS; Sistema Único de Assistência Social (SUAS); implementação da rede CRAS e CREAS	Os atores não estatais são fortalecidos por meio de espaços participativos, participando ativamente dos espaços institucionais e aprovação deste novo arcabouço normativo. As OSC's continuam ofertando serviços à população em situação de vulnerabilidade.	Este foi um período de grande e constante produção normativa. O governo promoveu um reordenamento das ações e serviços da assistência social, assumindo maiores responsabilidades públicas pela oferta.
Lula I (2006-2010)	O Estado se consolida enquanto ator central na coordenação, execução e financiamento da política de assistência social. Alguns marcos normativos são aprovados: o Protocolo de Gestão Integrada e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.	Os atores não estatais são reconhecidos como atores fundamentais para compor a rede socioassistencial. Com a expansão das linhas de financiamento dos serviços, são intensificadas as discussões sobre o acesso ao financiamento direto e indireto às organizações da sociedade civil.	A nova institucionalidade do SUAS consegue produzir significativas alterações nos padrões históricos de oferta de serviços de assistência social. As capacidades estatais são alargadas e ocorre uma expansão de investimentos públicos em serviços e benefícios.
Dilma I e II (2011-2016)	É implementado a “Lei do SUAS” e o Programa Brasil Sem Miséria. Os esforços governamentais se dirigem ao combate da pobreza e extrema pobreza, além de algumas iniciativas de modernização no aparato institucional.	Importantes legislações e resoluções são aprovadas pelo CNAS, no sentido de regulamentar a atuação das mesmas na oferta dos serviços e acesso ao financiamento direto e indireto.	A oferta de serviços da PSB e PSE atinge quase a totalidade dos municípios brasileiros, com ao menos um CRAS e CREAS em municípios com mais de 20.000 habitantes.

Fonte: Elaboração própria

Em síntese, percebe-se que as mudanças institucionais decorrentes do SUAS alteraram o comportamento do Estado em diversos aspectos, a destacar: a emergência de um novo arcabouço normativo e desenho institucional de proteção social; o aporte de investimentos públicos em serviços e benefícios; o desenvolvimento de capacidades estatais para coordenação das ações entre os entes federados; a expansão da oferta de serviços socioassistenciais; dentre outros. Esta nova institucionalidade produziu significativas alterações nos padrões históricos de oferta dos serviços socioassistenciais, delegando ao Estado o papel de ator estratégico, senão central, no que se refere ao enfrentamento das questões sociais relacionadas à cidadania, desigualdade e bem-estar social. Ao mesmo tempo, as novas normatizações e diretrizes da política incluíram os

atores não estatais de maneira efetiva no processo de construção do SUAS. Para encerrar o debate deste capítulo, três estratégias sobre esse processo de nova institucionalidade serão comentadas. A primeira consiste na integração do expressivo volume de benefícios monetários com a ampla rede de serviços disponíveis. A segunda diz respeito à composição da rede de serviços socioassistenciais, constituída a partir de atores estatais e não estatais. A terceira reside no papel do CNAS e na regulamentação do Artigo 3º da LOAS, sobre a definição das organizações da sociedade civil.

3.4.1 A INTEGRAÇÃO ENTRE SERVIÇOS E BENEFÍCIOS COMO ESTRATÉGIA DE ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DOS USUÁRIOS

Na última década, os avanços institucionais da política de assistência social ocorreram tanto na oferta dos serviços, como também dos benefícios de transferência de renda. A combinação dessas duas estratégias fomentou um modelo de proteção social que articula acesso à renda e serviços socioassistenciais, viabilizando o enfrentamento das situações de pobreza em sua multidimensionalidade. No âmbito da oferta exclusivamente estatal, os benefícios de transferência de renda – com destaque para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família – foram implementados para garantir o direito à renda, constituindo-se como "[...] respostas extremamente importantes para a garantia da segurança de sobrevivência das famílias pobres". (Brasil, 2009, p. 04). De modo geral, as transferências de renda possuem o objetivo de assegurar a garantia constitucional de renda mínima, não dependem de contribuição prévia e se destinam às pessoas que possuem limitações para o trabalho – como deficiências e idade avançada – ou estão fora do mercado de trabalho. Entretanto, as vulnerabilidades sociais que penalizam os indivíduos e as famílias extrapolam a dimensão da renda, exigindo a oferta simultânea de serviços socioassistenciais e benefícios para assegurar a proteção dos direitos de forma integral (BRASIL, 2009).

Bronzo (2009) defende que a superação da pobreza e da vulnerabilidade requer intervenções que contemplem as questões objetivas e subjetivas vivenciadas pelos usuários da política de assistência social. No âmbito das questões objetivas, a autora aponta ser necessário alterar as condições de acesso a recursos. Quanto as subjetivas, envolve o empoderamento, a ampliação de competências e o desenvolvimento da autonomia dos usuários da política. Na mesma direção, Colin & Pereira (2013, p. 14) acreditam que a política de assistência social brasileira adotou "[...] a gestão integrada

entre serviços, benefícios e transferência de renda como forma de viabilizar o acesso de famílias e indivíduos tanto a provisões no campo da renda (condições objetivas) quanto o trabalho no campo relacional (condições subjetivas)".

Por um lado, verificou-se que a política de assistência social, ao longo de sua trajetória, ampliou a oferta dos benefícios, com base em critérios objetivos, capazes de garantir a segurança de renda. Por outro lado, o SUAS fomentou a ampliação de uma rede de centros de referências, e conseqüentemente, diversas unidades de serviços socioassistenciais para acompanhar as famílias e auxiliá-las em suas múltiplas vulnerabilidades (COLIN & PEREIRA, 2013). A necessidade de articulação entre serviços e benefícios fez com que no mesmo ano o MDS lançasse dois importantes documentos para nortear esta questão: o Protocolo de Gestão Integrada entre Serviços, Benefícios e Transferência de Renda (BRASIL, 2009) e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009).

O protocolo de gestão integrada, em suas primeiras páginas, traz a expectativa de que o SUAS consiga ofertar um volume de serviços compatível com as demandas da população brasileira, sobretudo às famílias beneficiadas pelas ações de transferência de renda, pois "a garantia de renda mensal articulada com a inclusão das famílias em atividades de acompanhamento familiar no SUAS, bem como em serviços de outras políticas setoriais é a estratégia mais adequada para a superação das vulnerabilidades sociais [...]" (Brasil, 2009). O respectivo protocolo define que as famílias beneficiárias do PBF e BPC se caracterizam como público prioritário para o atendimento nos diversos serviços do SUAS, ofertados por uma ampla rede de atendimento socioassistencial. Neste sentido, o documento representa um pacto entre os entes federados para garantir a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para os indivíduos e as famílias beneficiárias do PBF e BPC. Para o presente estudo isso é bastante significativo, pois, na medida em que as diretrizes da política de assistência social definem a compatibilidade entre a oferta benefícios e de unidades de serviços socioassistenciais, espera-se que o nível de presença de UPS tenha algum tipo de correlação com a demanda de famílias beneficiadas pelos programas de transferência de renda.

Neste caso, em tese, um maior número de benefícios deveria ser acompanhado por um maior número de unidades de serviços. Mas, afinal, será esta uma realidade dos municípios? Municípios que possuem uma grande demanda potencial – representada por beneficiários do PBF e BPC – também possuem um nível de presença de UPS mais elevado? O oposto também seria verdadeiro? Municípios com uma demanda menor

possuem menos unidades de serviço? Existe algum tipo de associação entre a oferta de benefícios e as UPS? Em que proporção?

Tais perguntas fazem bastante sentido para nossa investigação e a Tipificação Nacional corrobora essa expectativa da integração e correspondência entre os serviços e benefícios. Para compreender, ao menos em tese, como esta associação deveria existir no âmbito dos serviços ora estudados, basta verificar o que o documento diz sobre os respectivos públicos atendidos em cada serviço estudado. No âmbito da proteção básica, mais especificamente no serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, a tipificação elenca os usuários deste serviço: 1) crianças de até 6 anos: crianças com deficiência, com prioridade as beneficiárias do BPC; crianças cujas famílias são beneficiárias dos programas de transferência de renda; 2) crianças e adolescentes de 6 a 15 anos: crianças e adolescentes com deficiência, com prioridade para as beneficiárias do BPC; crianças e adolescentes cujas famílias são beneficiárias de programas de transferência de renda; 3) adolescentes e jovens de 15 a 17 anos: adolescentes e jovens pertencentes às famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda; adolescentes e jovens de famílias com perfil de renda de programas de transferência de renda; jovens com deficiência, em especial beneficiários do BPC; 4) jovens de 18 a 29 anos: jovens pertencentes a famílias beneficiárias de programas de transferência de renda; 5) adultos de 30 a 59 anos: adultos pertencentes a famílias beneficiárias de programas de transferência de renda; 6) idosos(as) com idade igual ou superior a 60 anos: idosos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada; idosos de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda (BRASIL, 2009)

Algo semelhante ocorre no âmbito da proteção especial, sobretudo na média complexidade. Nos serviços de média complexidade, por exemplo, a tipificação define que os usuários do serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias, na modalidade centro dia, sejam justamente o público do BPC, programa destinado às pessoas com deficiência e idosas. No âmbito da proteção de alta complexidade a Tipificação Nacional não apresenta o público beneficiário dos programas de transferência de renda como prioritário para os serviços deste nível de proteção, pois a principal proposta dos serviços deste nível visa reduzir as violações dos direitos socioassistenciais, seus agravos ou reincidências, independente de serem ou não beneficiárias de algum tipo de programa de transferência de renda. No entanto, deve-se lembrar que o BPC é destinado às pessoas com deficiência e pessoas idosas, isto é,

exatamente o público das unidades de acolhimento – Residência Inclusiva e acolhimento de idosos – que compõe o presente estudo.

3.4.2 AS REDES DE ATENDIMENTO COMPOSTAS POR ATORES ESTATAIS E NÃO ESTATAIS

Após a promulgação da CF88 e a implementação do SUAS, bem como todas as legislações dele decorrente, sabe-se que diversos esforços foram empregados para a consolidação de uma ampla rede de proteção social, enfrentamento da desigualdade e redução da incidência dos riscos e vulnerabilidades sociais que afetam os indivíduos e as famílias. A estruturação da política de assistência social buscou distanciamento da perspectiva filantrópica e assistencialista até então predominante, orientando-se para o arranjo de uma política pública de garantia de direitos, universal e com o objetivo de integrar os serviços e benefícios, como visto na seção anterior. Nesse processo, houve a crescente responsabilização do Estado como articulador da rede de proteção social não contributiva, além de executor das unidades dos serviços socioassistenciais.

É possível afirmar que os primeiros marcos normativos do SUAS já traziam o entendimento de que os atores não estatais deveriam integrar a rede socioassistencial. Os preceitos da NOB/SUAS (2005) sobre o conteúdo e as diretrizes dos serviços socioassistenciais já apresentavam a necessidade de integrar os atores estatais e não estatais em torno de uma proposta comum:

a) *oferta integrada*, de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social [...]; b) *caráter público de co-responsabilidade e complementaridade entre as ações governamentais e não-governamentais de Assistência Social evitando paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos*; c) hierarquização da rede pela complexidade dos serviços e abrangência territorial de sua capacidade em face da demanda [...]; e) territorialização da rede de Assistência Social sob os critérios de: oferta capilar de serviços, baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão; [...] f) *caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público*, bem como com recursos próprios da rede não-governamental; g) *referência unitária em todo o território nacional de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indicadores de resultados* de rede de serviços (BRASIL, 2005, p. 95, grifo nosso).

Spink & Ramos (2016) apresentam uma boa definição sobre rede socioassistencial, a qual nos ajuda a compreender a natureza deste entrecruzamento de atores que se pretende analisar. Os autores comentam que toda rede possui caráter público. Mas é importante considerar a distinção entre rede pública e rede estatal. Isso

significa que a rede socioassistencial é composta por atores estatais e não estatais, sendo que, para ambos os atores, o caráter da rede é pública. Esta perspectiva indica que a execução das ofertas da rede socioassistencial deve compartilhar responsabilidades, pactuar compromissos e objetivar a redução das vulnerabilidades sociais. Deve estar acessível à toda população que dela necessitar; ser de conhecimento de todos; além de prestar serviços na perspectiva do direito e não do favor. Nesta direção, Jaccoud (2010, p. 79) é bastante certa ao afirmar que "[...] a articulação de ações e instituições públicas e privadas por meio de uma rede socioassistencial é o caminho apontado pela PNAS para garantir a integralidade do atendimento dos usuários dos serviços socioassistenciais".

Mas é importante compreender que a perspectiva de rede socioassistencial – composta pelo Estado e pelas OSC's – foi de desenvolvendo ao longo da trajetória do SUAS. Brettas (2016) assinala que o conceito de rede socioassistencial também foi objeto de disputa e construção no início da implementação do SUAS. O resultado foi a consolidação da perspectiva de que essa rede se estrutura a partir dos serviços ofertados, de natureza *pública*, sejam através de equipamentos públicos ou organizações da sociedade civil. A autora distingue que nos primeiros anos de SUAS havia o conceito de “rede socioassistencial privada do SUAS”, que acabou sendo desconstruído e caindo em desuso atualmente, tendo em vista os efeitos negativos de se trabalhar com a idéia de uma rede privada e uma rede pública, pois os serviços ofertados, mesmo sendo implementados pelo setor não estatal, possuem uma natureza pública. A autora também acredita que a concepção desta rede se configurou como uma das principais ênfases no processo de construção do SUAS, onde diversos atores – estatais e não estatais – se mobilizaram para consolidar uma rede *de fato*, articulada pelos mesmos princípios, objetivos e abordagens.

O conceito e o papel das OSC's também foi objeto de debate e construção normativa, no sentido de compreender, definir e regulamentar a atuação do setor não estatal na política de assistência social. Neste sentido, a principal referência consta no 3º artigo da LOAS, que qualifica as “entidades e organizações de assistência social” como “[...] aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos (BRASIL, 1993, Art. 3º). Alguns anos depois, na tentativa de regular a oferta socioassistencial das OSC's, outras normatizações foram apresentadas, como o Decreto nº 6.308/2007³², a Resolução CNAS nº 27/2011³³ e a Resolução CNAS nº 14/2014³⁴. O

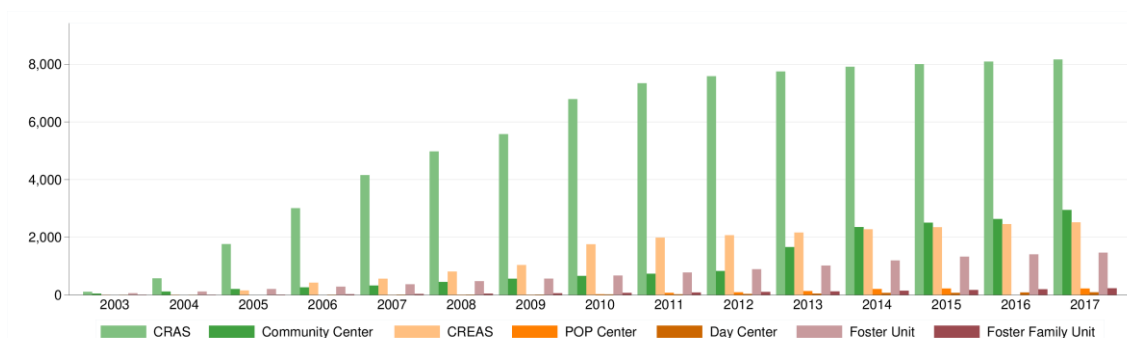
32 Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

Decreto nº 6.308/2007 toma a definição expressa pela LOAS como referência e define que as organizações privadas sem fins lucrativos devem: “I – realizar atendimento, assessoramento ou defesa de garantia de direitos na área social [...]; II – garantir a universalidade do atendimento, independentemente de contraprestação do usuário; e III – ter finalidade pública e transparência nas suas ações” (BRASIL, 2007). A Resolução nº 27/2011 do CNAS, por sua vez, define que as atividades de assessoramento e de defesa e garantia de direitos integram o conjunto das ofertas da política pública de assistência social, estando articuladas à rede socioassistencial, por possibilitarem a abertura de espaços e oportunidades para o exercício da cidadania (CNAS, 2011, Art. 2º). Por fim, a Resolução nº 14/2014 do CNAS estabelece os critérios para o reconhecimento das OSC’s pertencentes ao campo da assistência social, definindo que as mesmas devem: executar ações de caráter continuado, permanente e planejado, ofertar serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais direcionados para a autonomia e protagonismo dos usuários; garantir a gratuidade e existência de processos participativos dos usuários (CNAS, 2014).

Stuchi, Paula e Paz (2012) defendem que a partir de então a política de assistência social brasileira já havia alcançado o formato preconizado pela CF88: direito do cidadão e responsabilidade do Estado. A política já havia realizado a transição de um sistema baseado majoritariamente na provisão indireta pelas entidades privadas para um modelo híbrido, baseado na coexistência da provisão estatal e não estatal. Isso porque as principais normativas – como a LOAS, a PNAS e a NOB/SUAS – começaram a se integrar e o atendimento das necessidades básicas da população passou a ser estruturado por um conjunto integrado de oferta de serviços e benefícios, com a efetiva composição entre atores estatais e não estatais. Sátyro, Karruz & Cunha (*no prelo*) corroboram essa perspectiva afirmando que os avanços institucionais promovidos desde 2004 começaram a surtir efeito, sobretudo com a instalação de unidades governamentais atuando nos três níveis de proteção social, por meio da oferta de equipamentos públicos (CRAS e CREAS) e unidades de serviço como o Centro-Dia, unidades de acolhimento e família acolhedora, conforme se observa no gráfico abaixo.

33 Caracteriza as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social.

34 Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social.

Gráfico 01: Public facilities providing social assistance services (2003-2017)

Autor: Sátyro, Karruz & Cunha (no prelo).

Este conjunto de informações demonstra que ao longo dos anos foi se consolidando uma mudança nas relações entre o Estado e as OSC's que ofertavam serviços de assistência social, de maneira que os atores estatais passaram a assumir maiores responsabilidades no que diz respeito ao financiamento, execução, regulamentação e definição dos parâmetros mínimos para a oferta de serviços, os quais, do ponto de vista histórico, quase sempre foram ofertados em maior quantidade pelo setor não estatal. Jaccoud, Hadjab e Chaibub (2009) afirmam que a certa altura do SUAS as organizações da sociedade civil foram definitivamente integradas dentro do sistema público. Esta afirmativa pode ser observada na última versão da NOB-SUAS (2012), que estabelece que:

[...] a nova relação público e privado deve ser regulada, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação. Neste contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como co-gestoras através dos conselhos de assistência social e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social. (CNAS, 2012).

Isso significa que as OSC's que estiverem devidamente habilitadas ao SUAS poderão celebrar diversos instrumentos de parceria, como contratos, convênios, termos de parceria, termos de fomento, além de outros instrumentos que regem os direitos e as obrigações de ambas as partes. Toda esta discussão nos leva a consideração de que a rede socioassistencial consolidada pelo SUAS se tornou responsável pela oferta de serviços no nível local, desde que respeitado o comando único das ações dentro da esfera de governo (CNAS, 2012). Mas a execução de forma descentralizada por todo território nacional

ainda é pouco discutida, segundo D'Albuquerque (2016). A autora afirma que o conhecimento sobre a configuração desses serviços e a forma como são distribuídos pelo território ainda é bastante desconhecido. O que se sabe é que o desenho da política prevê que os municípios sejam capazes de "[...] ofertar, com qualidade, um volume de serviços compatível com as necessidades da população brasileira e, em especial, das famílias que atualmente já são beneficiadas pelas ações de transferência de renda" (Brasil, 2009, p. 04-05). A afirmação da autora reforça a necessidade de examinar se existe algum tipo de associação entre a presença de UPS e a quantidade de benefícios; afinal, os dados preliminares sobre o nível de presença já indicaram certa desigualdade na distribuição das UPS, sobretudo nos municípios das regiões Norte e Nordeste, onde se concentram as maiores proporções de benefícios de transferência de renda.

Esta e outras questões já apresentadas pela pesquisa se alinham ao questionamento de Sátyro, Cunha & Campos (2016, p. 286), sobre a necessidade de investigar a implementação no nível municipal: “[...] como está o processo de implementação dessa política no nível municipal? Trata-se de uma questão relevante, uma vez que a organização descentralizada do SUAS reserva aos municípios a oferta de serviços e benefícios de proteção [...] em todo o território nacional”. Isso significa que embora a organização do SUAS delegue a primazia da oferta dos serviços socioassistenciais aos municípios, pouco se conhece sobre a capacidade de oferta de UPS dos mesmos. E se sabe ainda menos sobre as parcerias estabelecidas entre o setor estatal e não estatal brasileiro, visando a implementação das respectivas unidades de prestação de serviços socioassistenciais.

3.4.3 O CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, A REGULAMENTAÇÃO DO ARTIGO 3º DA LOAS E O PROCESSO DE CERTIFICAÇÃO DAS ENTIDADES

A seção anterior comentou algumas questões relacionadas à oferta integrada – pelo Estado e pelas OSC's – dos serviços tipificados da política de assistência social. Também introduziu a discussão sobre a construção normativa e a regulamentação da atuação do setor não estatal. Esta seção, portanto, pretende aprofundar o debate anterior, destacando a relevância da regulamentação do 3º artigo da LOAS, a participação do CNAS neste processo e os principais efeitos da nova relação entre o público e o privado.

Já foi comentado que o CNSS desde sua criação centralizou a autoridade de certificação das entidades, definindo o mérito filantrópico das instituições e, assim, conferindo-lhes acesso a vantagens e privilégios. Mestriner (2012) comenta que mesmo sendo um conselho relacionado ao social, durante décadas, ele acabou arbitrando demandas relacionadas as organizações de saúde e educação, ou seja, fora de sua área específica. Também passou a assumir uma função extremamente cartorial, se enveredando por operações burocráticas e demasiada análise de documentos e emissão de certificados. A autora destaca que a construção deste padrão de relação público-privado não se desfez de imediato com a extinção do CNSS e criação do CNAS. Isto significa que a construção de uma rede socioassistencial, tal como discutida na seção anterior, precisaria de fato construir algumas definições sobre as entidades que estariam aptas a integrar esta nova institucionalidade. E essa busca por uma política pública teria de romper com a lógica do assistencialismo e da benemerência, ainda presente na herança da certificação designada ao CNAS.

Com a implementação do SUAS, a regulamentação do Artigo 3º da LOAS se tornou imprescindível para definir a assistência social como política específica, bem como a definição dos atores não estatais que poderiam compor a rede socioassistencial e, assim, ofertar unidades dos serviços socioassistenciais. A própria PNAS já havia indicado a necessidade de regulamentação do respectivo artigo, “[...] para que se identifiquem as ações de responsabilidade direta da assistência social e as que atuam em coresponsabilidade” (Brasil, 2004, p. 14). Este debate foi se intensificando ao longo dos governos do Presidente Lula, pois uma definição ampla sobre quais seriam as entidades de assistência social, tal como estava, possibilitava a inclusão na assistência social, e conseqüentemente no rol da certificação, organizações que não possuíam nenhum tipo de relação ou identificação com a política de assistência social (GUTIERRES, 2015). Este basicamente era o principal argumento para defender a regulamentação do terceiro artigo da LOAS.

A regulamentação do Artigo 3º da LOAS provocou diversos confrontos, sobretudo em razão de interesses relacionados ao processo de certificação das entidades. Diversas organizações resistiram duramente às mudanças propostas, tornando o CNAS palco de uma intensa disputa pela certificação e, conseqüentemente, todas as isenções fiscais decorrentes da mesma. No entanto, Paz (2012) afirma que havia naquele momento o consenso de que era necessário regulamentar a atuação das organizações da sociedade civil, de maneira a conceituar e definir as regras para as novas bases de relacionamento

entre o setor público e o privado. A autora comenta que a estratégia também incluía a retirada da certificação das entidades do CNAS, transferindo-a ao Poder Executivo para que o colegiado pudesse exercer de fato sua função de controle social e discussão da política pública de assistência social, e não mais o serviço cartorial de emissão de certificados. Neste sentido, segundo Gutierrez (2015), foram sendo criadas algumas comissões específicas, denominadas de “Câmaras de Julgamento”, as quais se incumbiram de tratar assuntos relacionados aos processos de certificação, removendo pequenos processos do pleito do colegiado. Na medida em que esta estratégia foi avançando, a pauta do Conselho foi sendo modificada, abrindo espaço para discussões sobre a política. Com o avanço do SUAS, e a consequente necessidade de incorporar os atores não estatais na rede socioassistencial, era preciso definir a qualificação dos serviços prestados e definir algumas questões relacionadas a atuação dos atores não estatais neste contexto. E segundo Paz (2012) esse processo não avançaria com o CNAS preso ao processo de certificação e isenções fiscais.

Com a regulamentação do Artigo 3º, e a consequente definição de quais seriam as entidades de assistência social, já no primeiro processo eleitoral pós-regulamentação, as entidades preponderantes de saúde e educação não conseguiram se qualificar ao pleito, e assim, não puderam concorrer a um assento no CNAS. Em termos práticos, a regulamentação do Artigo 3º fez com que “[...] as grandes Santas Casas, grandes hospitais e universidades perdessem representação. No entanto, nesse momento essas entidades ainda tinham sua certificação expedida pelo CNAS” (Gutierrez, 2015, p. 187). Mesmo a certificação das entidades não tendo sido objeto de regulamentação do terceiro artigo da LOAS, já estava definido a intenção de retirar essa função do CNAS. Para tal, o Governo Lula lança a medida provisória nº 446³⁵, em 7 de novembro de 2008, alterando a forma de certificar as entidades, retirando o processo do CNAS e designando ao Poder Executivo a respectiva análise e concessão, de maneira que cada Ministério setorial (desenvolvimento social, saúde e educação) deveriam se responsabilizar por este processo. Essa medida provisória foi rejeitada pelo Congresso, sendo posteriormente apresentada pelo mesmo como projeto de lei, sendo aprovada a Lei nº 12.101 de 27 de novembro de 2009³⁶, a qual retira o processo de certificação do CNAS e o transfere aos

35 Dispõe sobre a certificação de entidades beneficentes da assistência social, regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, e dá outras providências.

36 Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de

respectivos Ministérios competentes. No âmbito da política de assistência social, caberia então ao MDS responsabilizar-se pela certificação das entidades de assistência social. No entanto, mesmo com os ganhos oriundos da regulamentação do artigo terceiro e da certificação do CNAS, considerado como um “divisor de águas” (GUTIERRES, 2015) para o CNAS, o processo de certificação ainda promovia algumas disputas, visto que muitas entidades desejavam permanecer sob os desígnios de entidade de assistência social pelas facilidades e isenções que este selo confere (GUITERRES, 2015; JACCOUD *et al.*, 2020). Toda essa discussão sobre a certificação das organizações será retomada no capítulo seguinte, com ênfase no papel e na capacidade de gestão dos municípios para coordenar e executar este processo.

Para finalizar este capítulo é importante comentar que o processo de construção institucional do SUAS culminou na promulgação da Lei nº 12.435 de 2 de Julho de 2011³⁷, conhecida como "Lei do SUAS", que consolidou os princípios, regulamentou as diretrizes e garantiu mais solidez às formas de financiamento e às ofertas de equipamentos e unidades de serviços da política de assistência social. A respectiva lei já vinha sendo debatida e formatada entre os agentes do Poder Executivo e Legislativo desde meados de 2008, sendo encaminhada e aprovada no primeiro ano do Governo Dilma Rousseff. Neste contexto, a assistência social brasileira já havia consolidado seu *status* de política pública, dispondo de: um aparato administrativo e institucional para a oferta de serviços e benefícios (SÁTYRO & CUNHA, 2014), o que inclui um Ministério específico, com diversas secretarias nacionais estruturadas adequadamente (GUTIERRES, 2015); uma “comunidade de especialistas” que assumiram funções de dirigentes estatais, assessores, consultores e executores (MENDOSA, 2012; MARIN, 2012); um processo de afirmação da ação estatal, com foco voltado para a execução dos serviços socioassistenciais (BRETTAS, 2016); uma forte adesão dos municípios ao SUAS, por meio de uma extensa capilaridade territorial de oferta de serviços (JACCOUD *et al.*, 2020), compostos tanto pela expansão da rede Cras e Creas (JACCOUD; BICHR; MESQUITA, 2017), como pela rede socioassistencial constituída pelos atores estatais e não estatais (CNAS, 2012).

dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

37 Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

4. VERTENTES DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOB O PRISMA DOS ATORES ESTATAIS

O capítulo anterior discutiu a trajetória da política de assistência social, analisando alguns aspectos que envolvem a delimitação, o escopo e algumas variáveis desta tese. A discussão da trajetória da assistência social nos convida à busca de alguns pressupostos teóricos para entender a dinâmica e os resultados de implementação da política de assistência social, assim como a oferta das unidades dos serviços socioassistenciais. Considerando que o presente objeto de estudo se insere no campo de uma política pública formulada no nível nacional, mas executada no nível local, este capítulo pretende dialogar com duas questões que envolvem o processo de implementação das políticas públicas: a coordenação intergovernamental e as capacidades estatais.

Discutir alguns aspectos da coordenação intergovernamental se torna relevante pelo fato de que o SUAS representa uma estratégia nacional, inserida num contexto federativo. Acredita-se que a literatura que discute as relações e os instrumentos de coordenação intergovernamental complementará a discussão anterior, ajudando-nos a potencializar a compreensão acerca do contexto e das estratégias assumidas pelo governo federal a favor dos serviços do SUAS. No entanto, posto que o conjunto de serviços do SUAS é implementado no nível local, o foco da discussão recai sobre o proeminente debate das responsabilidades do ente municipal no processo de descentralização político-administrativa. A literatura utilizada, portanto, fundamenta a compreensão de um problema permanente no contexto da política de assistência: quais foram as principais ações de coordenação do governo federal para implementar a oferta de serviços socioassistenciais e apoiar os nível local?

O debate sobre as capacidades estatais também é considerado fundamental para se compreender a implementação das políticas e a oferta de serviços. Do mesmo modo, ainda que a oferta de serviços socioassistenciais esteja bastante atrelada aos demais entes federados (estados e União), não se pode perder de vista que o objeto desta pesquisa envolve uma análise da presença de UPS no nível local. Assim, o foco da discussão recai sobre as capacidades institucionais locais, mais especificamente a literatura que discute a política de assistência social no nível municipal. As referências empregadas, assim, fundamentam a análise e a compreensão de uma questão igualmente relevante para a implementação da política de assistência social: em que medida as capacidades locais impacta a presença dos serviços socioassistenciais?

Salienta-se que existe uma produção acadêmica bastante interessante sobre ambas as questões, embora a maior parte das referências não discuta especificamente os níveis de presença das unidades de serviço no nível municipal. Neste sentido, o esforço deste capítulo é no sentido de compreender como as regras institucionais, os arranjos e instrumentos de coordenação intergovernamental, assim como as capacidades institucionais locais produzem efeitos sobre a presença de unidades de serviços socioassistenciais.

4.1 FUNDAMENTOS INTRODUTÓRIOS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de apresentar algumas abordagens teóricas sobre o processo de implementação das políticas públicas, vale lembrar que o termo “implementação”, segundo Hill e Hupe (2009), representa objeto de preocupação dentro e fora do ambiente acadêmico, mesmo antes da alcinha do termo. Trata-se de um vocábulo empregado em múltiplos contextos, por diversos autores, com diferentes formações. O termo implementação assume distintas formas e conteúdos, a depender do arranjo institucional. Para nós, no âmbito da Ciência Política, estudar o processo de implementação de políticas públicas se faz relevante para compreender as diversas condições que facilitam ou dificultam a materialização das promessas políticas em ações. Bichir (2011) aponta que o estudo do processo de implementação de uma política pública contribui para explicar porque uma política gerada no plano nacional pode ser frustrada no nível local – aspecto este que, no caso desta pesquisa, foi constatado no diagnóstico apresentado inicialmente.

É importante destacar que há décadas que as políticas públicas vêm sendo abordadas pela literatura da Ciência Política e áreas afins. Trata-se de um campo teórico diverso e bastante abrangente, que vai desde as teorias clássicas, como o elitismo (MILLS, 1981) e o marxismo (HAY, 2006), à crítica inovadora das teorias clássicas, representada pela corrente da *public choice* (LOWI, 1964), além das teorias sobre o Estado e políticas públicas, com destaque para o pluralismo (MARTIN, 2006). Não temos a intenção de discutir os enquadramentos teóricos que as políticas públicas receberam por esta ou aquela perspectiva. Tampouco pretendemos discorrer sobre os principais modelos teóricos e analíticos que a Ciência Política desenvolveu para analisar o Estado e suas políticas públicas e sociais. Apenas manusearemos uma literatura que possibilita

pavimentarmos uma compreensão mais adequada e centrada no Estado (EVANS, RUESCHEMEYER, SKOCPOL, 1985; AMENTA, 2005), com foco na abordagem do ciclo de políticas públicas (DELEON, 1999) e, mais especificamente, na implementação das mesmas no nível local.

A literatura apresenta a implementação de políticas públicas como parte de um processo contínuo e dinâmico, denominado “ciclo de políticas” públicas, o qual compreende quatro fases centrais: a agenda, a formulação, a implementação e a avaliação. Tendo em vista que a análise de cada fase também não constitui objeto do presente trabalho, abordar-se-á somente alguns aspectos da fase de implementação, que basicamente se refere ao momento em que as políticas formuladas são colocadas em prática. A literatura mais recente argumenta que o momento de implementação se relaciona com o jogo político existente em todo o contexto de produção das políticas, onde a noção de implementação não representa uma etapa mecânica e subsequente à formulação das políticas públicas, pois a implementação de políticas públicas envolve a dimensão política, como negociações e decisões de volume e impactos (HILL & HUPE, 2009; SABATIER, 2007; WINTER, 2006).

No entanto, Sabatier (2007) adverte que os estudos de implementação de políticas públicas necessariamente envolvem algum tipo de simplificação, tendo em vista que os processos de produção de políticas públicas são complexos, em alguns casos, com períodos de longa duração (décadas), e abrange um grande número de atores e diferentes níveis de governo. Tudo isso naturalmente implica em diferentes disputas de valores, interesses e aspectos financeiros. Logo, esse processo é melhor estudado e compreendido quando existe algum tipo de simplificação. Este pressuposto faz bastante sentido para a nossa pesquisa, pois implementar uma política nacional como o SUAS representa um processo bastante complexo, cercado de desafios e interesses que se chocam. Não é possível, neste sentido, considerar a implementação do SUAS como uma simples etapa de um processo racional do ciclo de políticas públicas.

Bichir (2011) comenta que no desenvolvimento dos estudos de políticas públicas, particularmente nos Estados Unidos, houve um período caracterizado pela indistinção entre as contribuições da administração pública e da Ciência Política. No âmbito desta última, com o passar dos anos, verifica-se um deslocamento nos estudos sobre as políticas públicas, cuja ênfase inicialmente recaía sobre a racionalidade dos processos de decisão e formulação das políticas, passando a valorizar a formação da agenda e a implementação das mesmas. No Brasil, os estudos das políticas públicas se fortaleceram no contexto da

transição democrática, entre as décadas de 1970 e 1980, assim como no contexto das reformas que ocorreram nas políticas públicas pós CF88, especialmente durante a década de 1990. Hochman, Arretche e Marques (2007) esclarecem que no Brasil, a despeito do que ocorreu em diversos outros países, o campo de estudo das políticas públicas se desenvolveu de maneira bastante próxima da agenda política, pois a preocupação com o Estado e suas ações acabou se tornando central à agenda de pesquisa.

No caso desta tese, deseja-se compreender como algumas diretrizes da política de assistência social, definidas em âmbito nacional, estão sendo implementadas nos municípios brasileiros. Neste sentido, os desafios enfrentados pelos municípios representam uma boa oportunidade de estudar a complexidade dos processos de implementação de políticas públicas nacionais. E, conforme mencionado na introdução deste capítulo, discutiremos dois determinantes do processo de implementação das políticas públicas em contextos federativos: a coordenação intergovernamental e as capacidades estatais. Neste sentido, a próxima seção fornece suporte teórico para a compreensão de como o novo modelo de proteção social brasileiro – fomentado após a Constituição de 1988 e institucionalizado com o SUAS – é moldado em função da capacidade de coordenação intergovernamental do governo federal e as diversas responsabilidades transferidas ao ente municipal por mecanismos de indução.

4.2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTOS FEDERATIVOS: A COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Compreender quais são as principais dimensões que afetam a implementação de políticas públicas, em contexto federativos, representa uma preocupação central quando se pretende analisar uma política de abrangência nacional. Neste contexto, o debate sobre a coordenação tem se revelado fundamental para a análise das relações intergovernamentais e os possíveis entraves entre os diferentes níveis de governo. Com relação ao caso brasileiro, a discussão sobre as principais dimensões do sistema federado recebe forte influência da literatura que presume a forma do Estado – federal ou unitário – como uma dimensão decisiva (GOMES, 2009). A autora comenta o crescimento da percepção de variadas formas de interação entre os governos centrais e subnacionais, com análises que identificaram diferentes graus de autonomia entre os governos locais ou regionais. Bichir (2011) complementa esta perspectiva ao afirmar que em casos

específicos, como o brasileiro, mais vale analisar as relações intergovernamentais do que o federalismo como instituição abrangente. Isto porque o debate brasileiro sobre o federalismo em geral, e a coordenação e as relações intergovernamentais em particular, ainda é fortemente norteadado por interpretações distintas sobre a CF88, especialmente com relação ao grau de centralização e descentralização da federação. Arretche (2009), por exemplo, questiona as interpretações dominantes sobre o conteúdo da CF88, revelando que diversos analistas simplesmente ignoram os princípios centralizadores e maximizam as diretrizes de descentralização, quando na verdade os formuladores da carta constitucional formularam um desenho de Estado federativo com ampla autoridade jurisdicional direcionada à União e limitadas possibilidades institucionais de veto aos governos subnacionais.

A questão posta pelas autoras é que o ambiente institucional para a implementação de políticas públicas se tornou mais complexo após a CF88, uma vez que o novo desenho federativo ampliou os compromissos do Estado para com a garantia de padrões mínimos de bem-estar social e redução das disparidades territoriais. A carta constitucional distribuiu competências aos três níveis de governo, acolhendo o princípio de responsabilidade mútua para a oferta de políticas e serviços no território, mas também alçou os municípios à condição de ente federado com maior participação na provisão de serviços sociais (JACCOUD, 2020). Neste contexto, coube aos municípios a execução da maior parte das políticas públicas. Almeida (2005) destaca duas alterações nas funções do Poder Executivo Municipal – posteriores à Constituição de 1988 – que importam a esta tese: i) em alguns casos, estados e municípios se tornaram responsáveis pela execução e gestão de políticas e programas definidos na esfera federal; ii) e não obstante, os governos passaram a transferir a provisão de serviços sociais às organizações não estatais. É importante comentar que embora se verifique um progressivo engajamento dos níveis subnacionais na oferta de políticas públicas, a atuação do governo federal também foi crescente, através de mecanismos institucionais de indução à descentralização, com foco na municipalização da oferta de serviços e, posteriormente, por esforços de integrar os entes federados em torno de estratégias compartilhadas (JACCOUD, 2020).

No campo da oferta de serviços sociais a descentralização é quase que sinônimo de municipalização, pois os governos estaduais ficaram sem atribuições bem definidas até a metade dos anos 1990, contexto em que se iniciaram algumas reformas para distinguir as responsabilidades federativas das políticas públicas. Nesta época, a distribuição federativa das responsabilidades das políticas públicas não era definida por legislações ou

instrumentos normativos, e sim derivadas dos legados de cada política, isto é, da maneira como elas se estruturaram historicamente (ARRETCHE, 2004). No caso da assistência social, a reconstrução da trajetória identificou que a maior parte dos municípios brasileiros ofertava ações pontuais, quase sempre através de organizações não estatais, de natureza religiosa, que recebiam pequenas subvenções ou auxílios financeiros dos entes subnacionais. Com a CF88 houve o reconhecimento da assistência social enquanto política pública, inserida no tripé da Seguridade Social, ao lado da saúde e previdência social. O conjunto de normativas posteriores culminou num processo de descentralização e municipalização da oferta dos serviços socioassistenciais, onde o nível municipal passou a ser identificado como esfera autônoma de gestão (YASBEK, 2004).

O ciclo de reformas da política de assistência foi o mais tardio se comparado às políticas de saúde e educação. No entanto, a partir de 2003, o governo federal implementou diversos instrumentos de coordenação intergovernamental, visando garantir alguns parâmetros gerais e certa uniformidade na oferta de serviços sociais. Jaccoud (2020) define os instrumentos de coordenação intergovernamental como dispositivos e técnicas que organizam a ação do Estado junto aos atores sociais, organizações e agentes públicos, objetivando a operacionalização de políticas públicas. Trata-se de uma intervenção deliberada entre as instituições que possuem dependências mútuas e estabelecem arranjos para organizar decisões e ações. No campo da assistência é possível destacar as seguintes normatizações: i) a Lei Orgânica e Assistência Social (LOAS), em 1993; ii) as duas versões da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 1998 e 2004; iii) as duas versões da Norma Operacional Básica (NOB-SUAS), em 2005 e 2012. Segundo Bichir (2011), tais normatizações buscaram definir as responsabilidades e competências entre os níveis da federação, uma vez que a assistência social trilhou o modelo de implementação de políticas baseadas em sistemas, com repasses federais para financiar serviços no nível municipal, financiamento fundo a fundo e criação de espaços de participação e controle social. Mais adiante, o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS (2009) caracterizou uma importante regulamentação que implicou novas atribuições aos “[...] gestores municipais da assistência social, aumentando ainda mais a relevância da consideração de suas capacidades institucionais específicas para fazer frente a essas demandas do governo federal” (p. 41).

As respectivas normatizações da política de assistência social importam a esta pesquisa, uma vez que, no âmbito da presença das UPS, representam mecanismos que

normatizam as relações entre a União e as unidades subnacionais. Jaccoud (2020) considera que o adensamento das regulamentações depende da capacidade da coordenação nacional de obter um alinhamento voluntário ou forçado dos municípios. Para a autora, a implementação de políticas nacionais depende da capacidade de coordenação da União para incentivar os entes subnacionais a executarem as ações propostas. E, para esse alcance, o governo federal precisa criar mecanismos de indução, para que as diretrizes nacionais se transformem em ações no plano municipal.

A literatura demonstra, assim, que a coordenação intergovernamental produz efeitos diretos no nível local, inclusive no campo da oferta dos serviços socioassistenciais. Não obstante, a coordenação intergovernamental capitaneada pelo governo federal alavancou alguns efeitos diretos na oferta dos equipamentos, serviços e suas unidades, como: a ampliação das ofertas públicas; o alargamento das capacidades estatais relativas à oferta de serviços e benefícios, nos três níveis de governo; o processo de integração dos atores não estatais (entidades privadas de assistência social) à rede socioassistencial; e no incremento do financiamento destinado à oferta de serviços.

4.3 CAPACIDADE ESTATAL E CAPACIDADES INSTITUCIONAIS LOCAIS: A CAPACIDADE FINANCEIRA E DE GESTÃO

Bichir, Canato & Stephanelli (2017) ressaltam que a literatura de políticas públicas já produziu extenso conteúdo sobre os efeitos da indução federal sobre as agendas locais. As autoras consideram que para além dos processos centralizados de indução federal é possível encontrar diversos graus de autonomia decisória no nível municipal, os quais resultam em ajustes, adaptações e escolhas a partir dos programas federais. Isto acontece com maior frequência nos municípios com maiores recursos e capacidades, o que significa que existe um componente municipal que afeta diretamente os resultados de implementação das políticas públicas. Deste modo, esta subseção pretende fundamentar teoricamente um aspecto central à esta pesquisa: como as diferentes capacidades disponíveis no plano local podem impactar a implementação da política de assistência social e, mais especificamente, a presença de UPS?.

Primeiramente será discutido a centralidade da noção de “capacidades estatais” e sua modelagem para a implementação das políticas públicas. De modo geral, este conceito é considerado abrangente, multidimensional e com ampla variedade conceitual,

cuja origem se relaciona aos estudos sobre os processos de sociogênese dos Estados (POGGI, 1978; MANN, 1986; TILLY, 1996). Para Gomide (2016), a abrangência do conceito pode acabar gerando o risco de confusão, ao invés de elucidação, no âmbito da aplicação empírica. Tendo em conta este alerta, realizaremos apenas uma revisão da literatura acerca do conceito de capacidade estatal, para em seguida tratar das duas capacidades que constituem objeto de análise desta tese: a capacidade financeira e a capacidade de gestão/administrativa.

As definições do conceito se inscrevem em múltiplos espectros teóricos dos autores e suas perspectivas normativas, desde as visões liberais (CENTENO, 2002), a concepções mais intervencionistas (WEISS, 1998), até mesmo uma linhagem teórica weberiana (SKOCPOL, 1979). A noção de “capacidades estatais” produzida pelo neoinstitucionalismo histórico (SKOCPOL, 1985; THELEN & STEIMO, 1992; PIERSON, 1995) nos ajuda a compreender que o Estado possui “autonomia relativa” no que se refere à implementação de políticas públicas. Para Skocpol (1985), a capacidade estatal diz respeito à capacidade geral de um Estado em promover transformações e buscar objetivos em diversas esferas, embora o autor considera que os estudos mais produtivos são os que focam nas políticas públicas. Na mesma direção, Mann (1986) distingue que o conceito se refere “[...] the capacity of the state actually to penetrate civil society, and to implement logistically political decisions throughout the realm” (p. 113).

Vale comentar que a capacidade fiscal ela está estreitamente relacionada com a discussão realizada anteriormente – sobre a coordenação intergovernamental. Jaccoud (2020) assinala que a dinâmica das relações intergovernamentais e os instrumentos de coordenação possuem forte relação com as desigualdades que existem entre os níveis subnacionais e suas respectivas capacidades financeiras e administrativas. Trata-se de uma premissa ancorada nos estudos de Pierson (1995), que centraliza o conceito de capacidade estatal em dois recursos disponíveis para promover as intervenções políticas: os recursos financeiros e administrativos. Para exemplificar essa correlação entre a coordenação intergovernamental e as capacidades estatais, Grin (2016) explica que quando um ente subnacional possui uma capacidade estatal fraca ou ausente, tende a ampliar sua dependência do governo federal. Tal argumento deduz que o plano local, e seus recursos disponíveis, de fato determina a implementação de uma política ou a oferta de serviços.

Nesta direção, o conceito de “capacidade institucional local”, no campo de estudo das políticas públicas, decorre da teoria das “capacidades estatais” (EVANS *et. al.*, 1985;

TILLY, 2007). A difusão desse conceito no âmbito da Ciência Política se relaciona com outros dois conceitos que discutem o protagonismo da ação estatal nos processos de desenvolvimento: o de “autonomia relativa do Estado” (EVANS, 1993) e o de “poder infraestrutural do Estado” (MANN, 1986). Tais perspectivas afirmam que a capacidade do Estado de implementar políticas públicas representa um processo complexo, “territorialmente negociado” e estruturado por “redes organizacionais” que o próprio Estado busca controlar e coordenar, por vezes de maneira imperfeita (MANN, 1986). À vista dessa perspectiva de negociação da ação estatal para implementar suas decisões sobre um determinado território, as capacidades institucionais de implementação de políticas públicas caracterizam “[...] a extensão pela qual as intervenções dos agentes públicos e das políticas públicas alteram o padrão de recursos, atividades e conexões interpessoais existentes em uma sociedade e as relações entre sua distribuição” (TILLY, 2007, p. 16).

Um dos precursores deste debate, Mann (1986) já havia discutido a capacidade do Estado em penetrar na sociedade civil e implementar decisões, afirmando que de fato existe um poder estatal cada vez mais desenvolvido nas sociedades modernas. O autor cita a capacidade estatal de taxação dos cidadãos, o poder de intervenção sobre a economia, a capacidade de coletar e armazenar informações sobre a população, a capacidade de garantir a lei, bem como a capacidade de provisão do bem-estar. Ao comentar a amplitude do poder estatal, o autor assinala que o Estado possui uma infraestrutura à sua disposição. “Por outro lado, análises empíricas mostram que as capacidades estatais variam consideravelmente em diferentes áreas de políticas e, portanto, influenciam diferentemente os resultados de políticas públicas” (Bichir, 2011, p. 58). O que fica evidente, em ambos os argumentos, é que o poder estatal destoa em suas competências organizativas e capacidades de implementar políticas públicas. Isto ocorre em diferentes domínios institucionais e setores de intervenção. Por exemplo, o Estado pode ser relativamente efetivo em promover segurança e estabilidade econômica. Mas este mesmo Estado pode ser incapaz de promover serviços e programas de proteção social que transformem as relações sociais desiguais.

Skopcol & Finegol (1982) identificaram outro aspecto que parece estar bastante claro até o momento: as decisões governamentais nem sempre são majoritariamente executadas, pois a implementação de políticas públicas depende da organização – administrativa e financeira – e intervenção do governo. Ou seja, as capacidades de provisão das políticas públicas pelas esferas locais de governo não operam num vácuo

institucional. Elas requerem regras, procedimentos decisórios e, sobretudo, disponibilidade de recursos financeiros e administrativos. Considerando que a CF88 estabeleceu um novo pacto federativo, conferindo autonomia política, administrativa e financeira aos entes subnacionais, transformando-os nos principais provedores de serviços sociais, a questão a ser compreendida diz respeito ao consenso por parte de alguns especialistas: como o novo sistema de governança local instituído pela Constituição de 88 se materializou de maneira bastante desigual entre os municípios brasileiros (ALMEIDA, 1995, 2005; ARRETCHE, 2000, 2004, 2012).

Essa desigualdade territorial brasileira, segundo Arretche (2000), pode ser atribuída aos diferentes arranjos estruturais das unidades locais de governo, com destaque para a capacidade fiscal/econômica e administrativa, considerados pela autora dois aspectos determinantes no processo de implementação das políticas públicas e, portanto, indispensáveis para a análise desta pesquisa. E ambos os determinantes possuem variações de acordo com os requisitos institucionais pautados pelas políticas a serem assumidas pelos entes locais, tais como o legado das políticas prévias, as regras constitucionais, além da própria engenharia operacional constituída pela política pública. Isso faz com que a descentralização produza disparidade nos resultados, pois diversas responsabilidades são delegadas aos entes locais, os quais, muitas vezes, não possuem um nível mínimo de capacidade para implementá-las.

4.3.1 FINANCIAMENTO DIRETO AO SETOR ESTATAL: A AMPLIAÇÃO DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS E A OFERTA DE SERVIÇOS.

O financiamento público para a oferta de serviços da política de assistência social – no contexto do SUAS – demanda a discussão de duas questões específicas: i) o financiamento direto ao setor estatal; ii) o financiamento indireto às organizações da sociedade civil. Com relação ao primeiro, que será objeto de discussão desta subseção, Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017, p. 45), indicam que “[...] o financiamento operou como poderoso mecanismo de indução da adesão dos municípios ao SUAS, impulsionando a estruturação de equipamentos públicos e de serviços continuados nos territórios”. Neste momento, é válido distinguir a adesão dos equipamentos públicos e dos serviços continuados. No caso dos equipamentos públicos, a literatura já identificou que o novo modelo de financiamento do SUAS foi bem sucedido no incremento da

política de assistência social, reduzindo a disparidade entre os municípios (CAVALCANTE & RIBEIRO, 2012) e consolidando uma ampla rede de equipamentos públicos – CRAS e CREAS – por todo o território nacional (BICHIR, SIMONE JR., PEREIRA, 2020). No entanto, considerando a distinção já comentada entre os equipamentos públicos e serviços socioassistenciais, assim como o diagnóstico apresentado inicialmente, podemos constatar que a disseminação da rede CRAS/CREAS não determinou a oferta de unidades dos serviços preconizados pela tipificação. Esta problemática, de certo modo, diz respeito às novas modalidades de financiamento do SUAS enquanto mecanismo de coordenação federativa, pois as regras criadas aparentam não terem sido suficientes para induzir os governos locais à ofertarem unidades de todos (ou a maior parte dos) serviços preconizados pela Tipificação Nacional.

Sobre os critérios de partilha do cofinanciamento federal, houve o esforço de descentralização do processo de deliberações, através de propostas e pactuações das Comissões Intergestoras Bripartite (CIBs) e Tripartite (CIT), consideradas importantes estruturas de coordenação intergovernamental. Ambas as comissões, enquanto instâncias de articulação, integração e negociação entre os entes federados, buscaram estabelecer os critérios de partilha e escalonamento da distribuição dos recursos federais para os municípios. No caso da PSB, a distribuição deve priorizar os municípios “com maior proporção de população vulnerável (taxa de pobreza), menor capacidade de investimento (receita corrente líquida *per capita*) e menor investimento do Governo Federal na Proteção Social Básica (recursos transferidos pelo FNAS para a Proteção Social Básica *per capita*)” (Tavares, 2009, p. 235). Para a PSE, a distribuição dos recursos deveria seguir critérios específicos relacionados à complexidade dos serviços, como a incidência do trabalho infantil, a incidência de situações de abuso e exploração sexual, além de dados sobre populações específicas, como os moradores de rua, os migrantes, as populações ribeirinhas etc.

Mesquita, Martins e Cruz (2012) assinalam um aspecto importante relacionado à NOB/SUAS-2005. Segundo os autores, o documento prevê que a composição do cofinanciamento deveria receber aporte de todos os entes federados, visto que se trata de uma responsabilidade compartilhada neste aspecto. Os percentuais de participação de cada esfera de governo deveriam ter sido definidos por regulamentação complementar, a partir do conhecimento prévio dos custos de referência de cada serviço. Mas essa espécie de “piso composto” não se viabilizou, o que “[...] reflete em grande medida a dificuldade de instituir o cofinanciamento regular das ações e serviços do SUAS por parte das esferas

subnacionais” (p. 22). A responsabilidade compartilhada entre os entes federados também está consolidada na nova redação da LOAS, a Lei nº 12.435/2011, que prevê que as ações na área da assistência social devem ser organizadas sob a forma de sistema descentralizado e participativo, onde os entes federados devem se articular e consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica da proteção social não contributiva (Art. 6º).

Alguns estudos já analisaram a participação dos estados e municípios no financiamento dos serviços socioassistenciais. Jaccoud *et. al.* (2020) comentam que há uma disparidade entre os estados e municípios no que se refere ao engajamento/adesão dos mesmos ao SUAS, seja pelas atribuições de cada nível de governo em termos de execução da política, como em aporte de recursos próprios, conforme preconizam os diversos instrumentos de coordenação intergovernamental. Este não é um problema específico da política de assistência social, pois a literatura de políticas públicas identifica que as respostas dos governos subnacionais aos instrumentos de coordenação intergovernamental podem ser distintas, havendo variações que dependem do alinhamento entre os níveis de governo, manutenção das negociações, barganhas e implementação da agenda. Esta que seria uma espécie de “variável político-partidária”, que de certo modo se associa com a “variável econômica”, acabou não sendo incorporada pela tese em razão das estratégias metodológicas adotadas. A opção por uma variável desta natureza exigiria um recorte longitudinal acerca da presença das UPS, para comparar a variação do nível de presença de acordo com a variável elencada, como, por exemplo, os partidos políticos no plano federal, estadual ou municipal. Deste modo, importa saber que a inauguração de diversas unidades estudadas provavelmente possui algum tipo de correlação com a questão apresentada pela autora, muito embora, para a manutenção das UPS até o ano de 2017 (que compreende o recorte da pesquisa), o ente municipal certamente precisou de outras capacidades ou incentivos, extrapolando assim os possíveis efeitos do alinhamento político.

Para esta tese, importa reconhecer que no caso do SUAS a coordenação intergovernamental fomentou a implementação de equipamentos e serviços em escala significativa. Os mecanismos de indução adotados pelo governo federal, transitados pelas instâncias de pactuação intergovernamental, foram progressivamente adensados. De fato a ampliação de recursos federais, bem como a alteração das formas de critérios e repasses, promoveram a ampliação da responsabilidade dos atores estatais, fomentando a implantação de serviços da proteção básica e especial (JACCOUD *et al.*, 2020). E para

além dos pisos destinados ao cofinanciamento dos serviços, o arranjo do financiamento do SUAS também implementou duas modalidades de transferências federais relacionadas ao desempenho da gestão, sendo ambas orientadas pela lógica de resultados. A primeira se refere ao Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Programa Bolsa Família (IGD-PBF)³⁸, criado em 2006 com o objetivo de aprimorar a gestão descentralizada do programa nos estados e municípios, além de promover a articulação federativa e intersetorial. O segundo incentivo implementado pelo governo federal, igualmente orientado pela lógica de resultados qualitativos, foi o Índice de Gestão Descentralizado do Sistema Único de Assistência Social (IGD-SUAS)³⁹, criado em 2011.

Os instrumentos comentados, juntamente com outros mecanismos de indução e coordenação intergovernamental, fomentaram um novo padrão de financiamento direto ao setor estatal, viabilizando a implantação de um sistema descentralizado sob a ótica da coordenação nacional. “Com efeito, tais repasses atuaram como incentivos aos níveis subnacionais para implantar/manter serviços e programas em conformidade com parâmetros pactuados no âmbito federal” (Mesquita, Paiva & Jaccoud, 2020, p. 191). No entanto, a despeito de todos os esforços empreendidos pela coordenação federal, ainda persistem algumas disparidades que certamente impactam na oferta dos serviços socioassistenciais. Segundo a pesquisa MUNIC/IBGE 2009⁴⁰, os municípios representam o principal financiador dos serviços socioassistenciais, respondendo por 77% dos recursos destinados para a política em 2009. O governo federal representa a segunda principal fonte de recursos, representando 19% dos valores destinados à oferta de serviços municipais. A esfera estadual, por sua vez, corresponde a proporção de 4% dos recursos financiados (MESQUITA, MARTINS & CRUZ, 2009).

Os dados indicam um engajamento maior dos municípios às diretrizes do SUAS. De acordo com Jaccoud *et al.* (2020), este alinhamento dos municípios à proposta federal

38 O IGD-PBF mensura e remunera o desempenho dos estados e municípios no que se refere às ações de cadastramento e acompanhamento das condicionalidades do programa. Se os entes conseguem um bom desempenho, o índice se eleva e, conseqüentemente, o recurso repassado do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos estaduais e municipais de assistência social também se torna maior. Os recursos do IGD-PBF devem ser integralmente aplicados nas atividades relacionadas à gestão do Programa Bolsa Família, seja na área da assistência social, saúde ou educação, também responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades do programa. Em resumo, tais recursos podem ser destinados à aquisição de equipamentos, mobiliários, veículos, capacitações, assessorias e até mesmo contratações relacionadas à gestão do bolsa família.

39 Trata-se de um índice que também apura os resultados dos estados e municípios considerando os resultados de implementação, execução e monitoramento dos serviços, programas e projetos do SUAS. Do mesmo modo que o anterior, quanto maior o índice, maior o valor repassado ao ente.

40 Os dados financeiros da pesquisa MUNIC correspondem ao valor previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) para a política de assistência no exercício de 2009.

reflete a efetiva indução dos instrumentos financeiros, de maneira que os municípios “assumiram” a política como resposta às linhas de financiamento. Já não é possível dizer o mesmo sobre a adesão dos governos estaduais, que ocuparam um espaço complementar na política, seja no cofinanciamento, na assessoria técnica, na formação e acompanhamento, ou mesmo na oferta de serviços regionalizados, visando preencher lacunas das ofertas municipais. Os autores comentam que a participação dos estados no sistema único pode ser caracterizada como dispersa, dúbia e evasiva, pois os mesmos não entraram de verdade no SUAS, podendo ser qualificados como ausentes, sem protagonismo ou capacidade de mobilizar recursos financeiros, técnicos e institucionais à favor da política.

Considerando que esta pesquisa investigará apenas as variáveis relacionadas ao nível municipal, foi investigado se a capacidade financeira dos municípios possui algum tipo de relação ou poder explicativo sobre o nível de presença das UPS. Neste sentido, indagamos: os municípios que possuem maior capacidade de gerar recursos próprios ofertam mais unidades de prestação de serviço? Uma maior capacidade financeira explica a natureza das UPS? No âmbito da política de saúde essa agenda de pesquisa parece estar mais adiantada, pois Araújo, Gonçalves & Machado (2017) já identificaram como a formação das despesas próprias em municípios de diferentes portes populacionais, bem como a inserção socioeconômica, afetam a uniformidade na provisão dos serviços de saúde em âmbito municipal. Para os autores, eventuais iniquidades fiscais comprometem a oferta dos serviços, o que não deveria ocorrer, pois todos os cidadãos brasileiros, independente do município em que residem, gozam dos mesmos direitos e deveres.

4.3.2 FINANCIAMENTO INDIRETO AO SETOR NÃO ESTATAL: TIPOS DE FINANCIAMENTO, INSTRUMENTOS E FORMAS DE REPASSES ÀS OSC'S

No que se refere às formas de repasses de recursos financeiros do setor estatal ao não estatal, identifica-se duas principais formas de financiamento: direto e indireto. No SUAS, o financiamento direto nunca ocorre diretamente do governo federal para as organizações. O modelo de cofinanciamento estatal implementado pelo SUAS prevê a lógica de repasses fundo-a-fundo, no qual a União, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), transfere os recursos para os fundos dos demais entes federados (estados e municípios). Após a alocação de recursos nos fundos (estaduais e municipais), os respectivos órgãos gestores realizam as “contratações” das OSC's para a

implementação dos serviços e oferta das unidades socioassistenciais, com base em uma partilha de recursos apoiada em critérios técnicos, diagnósticos e indicadores socioterritoriais, locais e regionais, “[...] que dêem conta de contemplar as demandas e prioridades apresentadas de forma específica, a partir das diversidades apresentadas pelas diferentes realidades que convivem no país, bem como em pactos nacionais e em critérios de equalização e correção de desigualdades” (BRASIL, 2006, p. 130). Contudo, para que o cofinanciamento direto chegue (do fundo municipal) até as OSC’s, é necessário que o nível local tenha preenchido algumas condições necessárias, como a existência de conselho de assistência social, a elaboração do plano municipal de assistência social, a instituição e funcionamento do fundo municipal de assistência social.

A segunda forma de financiamento ao setor não estatal é o financiamento indireto, que consiste em mecanismos de exoneração tributária, onde uma significativa parte das OSC’s busca tais “receitas” que correspondem a desonerações tributárias, deduções, isenções fiscais, imunidades e outros (BRASIL, 2003). Segundo a Lei nº 9.532/1997⁴¹, todas as “[...] instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico e as associações civis que prestem os serviços para os quais houverem sido instituídas e os coloquem à disposição do grupo de pessoas a que se destinam, sem fins lucrativos” (BRASIL, 1997, Art. 15) fazem jus a duas isenções: o imposto de renda da pessoa jurídica e a contribuição social sobre o lucro líquido (Art. 15, § 1º). No campo da assistência social, o Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social⁴² (CEBAS) concede outras três isenções significativas: a contribuição para o financiamento da Seguridade Social (COFINS); o Programa de Integração Social (PIS); e a contribuição social patronal incidente sobre a folha de pagamentos (cota patronal).

41 Promulgada em 10 de dezembro de 1997, a Lei “altera a legislação tributária federal e dá outras providências” (BRASIL, 1997).

42 Para receber a certificação, a organização deve obrigatoriamente apresentar alguns documentos definidos pela legislação, dentre eles: I) o requerimento da certificação; II) os atos constitutivos (o estatuto social), contendo cláusula prevendo que “[...] em caso de dissolução ou extinção, a destinação do eventual patrimônio remanescente a entidade sem fins lucrativos congêneres ou a entidades públicas”, em conformidade com o art. 3º da Lei nº 12.101/2009; III) a ata de eleição dos dirigentes, devidamente registrada em cartório; IV) o comprovante de inscrição no CMAS onde desenvolve atividades socioassistenciais; V) o relatório de atividades, contendo informações sobre o público atendido, os recursos humanos envolvidos, a metodologia de trabalho e se a organização possui alguma interlocução com CRAS/CREAS; VI) o Demonstrativo de Resultado de Exercício (DRE), contendo as receitas e despesas da organização, assinada por profissional devidamente habilitado no Conselho Federal de Contabilidade; VII) as notas explicativas, elaborada e assinada também por profissional de contabilidade inscrito no conselho; VIII) e, a partir de 2019, tornou-se obrigatório a inscrição no CNEAS. No caso dos acolhimentos institucionais de idosos, também são exigidos os contratos de prestação de serviço estabelecidos entre as organizações e o público atendido (BRASIL, Lei nº 10.741, Art. 35).

Quadro 05: Tipos de financiamento, instrumentos e formas de repasses de recursos públicos às organizações da sociedade civil

Tipo de financiamento	Instrumento	Características	Normativa
Direto	Cofinanciamento	Repasse de recursos fundo-a-fundo: do FNAS aos fundos estaduais e municipais. No nível local, os órgãos gestores realizam a contratualização das OSCs, com o apoio e controle dos respectivos CMAS.	NOB-SUAS (2005)
Indireto	Isenção do Imposto de Renda e Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido	Toda instituição de caráter filantrópica, sem fins lucrativos, estão isentas do imposto de renda e contribuição social sobre o lucro líquido.	Lei Nº 9.532/1997
	CEBAS	Certificado que isenta as entidades da contribuição para o financiamento da Seguridade Social, do programa de integração social e da cota patronal.	Lei Nº 12.101/2009

Fonte: Elaboração própria

Para fazer jus ao financiamento estatal, seja ele direto ou indireto, a OSC precisa ser reconhecida como organização de assistência social. Esta etapa inicial requer a inscrição no nível local, por meio do conselho municipal de assistência social, que possui a atribuição – definida pela Resolução CNAS nº 14/2014⁴³ – de autorizar o funcionamento das próprias organizações ou apenas seus serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. A inscrição no conselho corresponde a uma “[...] autorização de funcionamento no âmbito da Política Nacional de Assistência Social” (BRASIL, 2014, Art. 5º). Os conselhos municipais, portanto, assumem os procedimentos relacionados às solicitações das organizações, como o recebimento e análise dos documentos, visitas técnicas e institucionais, reuniões de discussão dos processos, notificações acerca das decisões e envio do parecer e documentação ao órgão gestor, para que o mesmo realize o cadastro das organizações e as integre ao SUAS. Isto significa que

43 A Resolução CNAS nº 14/2014 define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social. O documento define três categorias de organizações, podendo ser isolada ou cumulativamente de: I) de atendimento; II) de assessoramento; III) de defesa e garantia de direitos.

o conselho municipal responde por toda a análise e deliberação da concessão da inscrição, considerada uma primeira etapa ou nível inicial de pertencimento ao SUAS.

Após o reconhecimento, a lógica da política de assistência social prevê diferentes tipos de vínculos ao SUAS. O Cadastro Nacional das Entidades de Assistência Social (CNEAS) é um segundo tipo de cadastro, igualmente relevante para formalizar a relação de parceria entre os atores estatais e não estatais. Trata-se de um instrumento de coordenação implementado pelo governo federal em 2014, cuja responsabilidade do preenchimento e atualização das informações também ocorre no nível local, por meio dos órgãos gestores municipais. Para os atores estatais, a proposta do cadastro nacional consiste em reunir informações sobre as organizações cadastradas nos territórios, de modo que o cadastro seja gerenciado como um instrumento do poder público local para o acompanhamento das ofertas realizadas pelas OSC's. Para os atores não estatais, o CNEAS está diretamente atrelado ao financiamento direto e indireto. No caso do financiamento direto, a Resolução do CNAS N° 21/2016 define que “[...] para a celebração parcerias entre o órgão gestor da assistência social e a entidade ou organização de assistência social, esta deverá cumprir, cumulativamente, os seguintes requisitos” (BRASIL, CNAS, 2016, Art. 2°):

- I- Ser formalmente constituída;
- II- Estar inscrita no respectivo conselho municipal de assistência social ou no conselho de assistência social do Distrito Federal;
- III- Estar cadastrada no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS).

Isto significa que o CNEAS é uma condição necessária para que a organização consiga celebrar parcerias com o setor estatal. Ou seja, para se ter acesso aos pisos de financiamento e/ou demais recursos do fundo municipal de assistência social, a OSC necessariamente deve estar com o cadastro nacional atualizado. No campo do financiamento indireto, o CNEAS foi desenhado para ser um instrumento de coordenação atrelado ao processo da CEBAS, considerada o terceiro nível de vinculação, e a mais desejada pelos atores não estatais. Isto porque a certificação garante as melhores isenções das contribuições da seguridade social às organizações da sociedade civil. É importante destacar que para obtê-la toda organização deve possuir a inscrição e o cadastro.

Quadro 06: Principais normativas que disciplinam as relações entre o Estado e as OSCs no âmbito da política de assistência social

Instrumento	Responsável	Características	Normativa
Inscrição no CMAS	Conselhos Municipais de Assistência Social	Primeiro nível de reconhecimento das OSCs no SUAS. Condição necessária para ser reconhecida como organização de assistência social e obter acesso ao financiamento direto e indireto.	Lei 12.435/2011 e legislações municipais
Cadastro Nacional das Entidades de Assistência Social (CNEAS)	Órgãos gestores de assistência social	Segundo nível de pertencimento ao SUAS. Cadastro necessário para que as OSCs possam estabelecer parcerias com o poder público e obter acesso ao financiamento direto.	Lei 12.435/2011 e Resolução do CNAS n° 21/2016
Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS)	Ministério da Cidadania	Terceiro nível de pertencimento ao SUAS. Certificado Não é necessário para obter o financiamento direto, sendo condição necessária para fazer jus ao financiamento indireto.	Lei N° 12.101/2009

Fonte: Elaboração própria

Toda esta discussão acerca dos tipos de financiamento, instrumentos de coordenação intergovernamental, formas de repasses de recursos públicos às organizações da sociedade civil, assim como das principais normativas que disciplinam as relações entre o Estado e as OSC's, no âmbito da política de assistência social, indicam que o setor não estatal precisou se adaptar às novas exigências para conseguir acesso aos recursos públicos. E é sabido que este reordenamento institucional desencadeou inúmeros conflitos de interesse entre ambos os setores, visto que, com as novas normatizações, diversas entidades que prestavam algum tipo de atendimento social não conseguiram enquadrar sua atuação nos parâmetros estabelecidos pela coordenação federal, deixando, portanto, de ter acesso aos recursos oriundos do poder público. Para este estudo, importa saber que toda organização que deseja ofertar uma ou mais UPS, isto é, que precisa do financiamento – seja ele direto ou indireto, deve estar completamente alinhada às novas exigências do governo federal. E o cumprimento de tais etapas provavelmente requer um certo nível de capacidade de gestão para cumprir uma série de exigências (ou constrangimentos) postas pela política de assistência social às organizações. Neste

sentido, esta tese também analisou se a capacidade de gestão dos municípios produz impactos na presença e natureza das UPS.

4.3.3 CAPACIDADE DE GESTÃO NO ÂMBITO DO SUAS: A CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS PARA CUMPRIR OS PRINCIPAIS MARCOS REGULATÓRIOS

Diversos autores já se debruçaram sobre a capacidade administrativa ou burocrática do Estado e sua relação com a implementação de políticas públicas. No campo da Ciência Política, este debate foi lançado por Huntington (1968), que distinguiu a dimensão burocrática/administrativa como a capacidade do Estado em termos de durabilidade, complexidade, coerência e autonomia de organização e procedimentos. Geddes (1996) defende que as capacidades fiscais e administrativas se relacionam entre si, pois a capacidade de implementar políticas iniciadas pelo Estado depende da capacidade de tributar, coagir, moldar os incentivos dirigidos ao setor privado e tomar decisões burocráticas efetivas durante o processo de implementação das políticas. Para o autor, todas essas habilidades dependem da existência de organizações burocráticas efetivas. Em direção semelhante, Knutsen (2013) define a capacidade estatal como a implementação bem-sucedida de políticas públicas por meio de uma burocracia seguidora das leis existentes.

O debate sobre a capacidade de gestão está relacionado com a capacidade institucional do setor público, mais especificamente sobre as possibilidades e limites dos entes federativos e setores da administração pública para implementar políticas e oferecer serviços (FERNANDES, 2014). A capacidade institucional do Poder Público municipal de formulação e implementação das políticas públicas, por sua vez, necessita da existência de unidade administrativa na estrutura organizacional do Estado para garantir “[...] a continuidade das atribuições e das atividades em períodos de mudanças política e administrativa” (CRUZ; MONTORO; BIO *et al.* (2011, p. 89). Desta forma, torna-se necessário conhecer a forma com que as administrações municipais se organizam, para que se possa buscar maiores efetividade, eficiência e eficácia das políticas públicas brasileiras. Veloso, Monasterio, Vieira *et al.* (2011) constataram que grande parte dos municípios brasileiros possuem uma estrutura organizacional marcada por disparidades regionais, reflexo de uma capacidade institucional pouco desenvolvida em termos de aporte institucional que garanta o planejamento adequado das ações, assim como falta de

eficiência, eficácia e transparência nos processos da administração pública direta dos municípios.

No âmbito da política de assistência social, a identificação dos principais instrumentos e normativas que disciplinaram as relações entre o Estado e as OSC's – apresentados na subseção anterior – nos ajuda a compreender que tanto o setor estatal como não estatal precisa cumprir uma série de exigências e pré-requisitos para conseguirem utilizar os recursos públicos no nível local e, assim, ofertar as unidades de prestação de serviço. Esta capacidade de gestão que os municípios precisam desenvolver representa um “[...] conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las” (SOUZA, 2016, p. 08). Segundo Evans (1992), trata-se da capacidade de ação do Estado.

Bichir (2016) assinala que a capacidade do Estado vai além das competências de formulação e implementação. Para a autora, a construção de apoio à agenda entre os diferentes atores sociais, políticos e econômicos determina a implementação das políticas públicas. Esta noção se aplica a nossa pesquisa na medida em que a oferta das unidades de serviço socioassistencial envolve a participação e relação entre os dois atores que esta tese se propôs a estudar. No caso dos entes municipais, Bruni (2016) assinala que o nível local possui um importante papel em termos de capacidade de gestão para apoiar as OSC's no processo de inscrição, cadastro e certificação. Para a autora, investigar esta relação é uma tarefa fundamental, pois a ampla rede de serviços ofertados pelas organizações depende, em certa medida, das capacidades administrativas das gestões locais.

Considerando que a capacidade de gestão pública consiste na habilidade das administrações públicas de cumprir suas responsabilidades, utilizar sabiamente os recursos públicos, direcionando-os aos objetivos desejados, além de gerir programas e pessoas de forma eficiente (VELOSO, MONASTERIO, VIEIRA *et al.* 2011), compreende-se que a capacidade de gestão dos municípios se torna uma variável necessária para este estudo. Assim, questiona-se: a capacidade de gestão produz impactos sobre o nível de presença de UPS? Outrossim, a capacidade de gestão do município explica a preponderância das UPS em determinado território? Essas são perguntas que esta tese também pretende responder.

Realizada a discussão sobre os diversos aspectos que envolvem a oferta de serviços socioassistenciais no nível local, o próximo capítulo se dedica aos fundamentos teóricos da complexa teia de relações que o poder público (diga-se os atores estatais)

estabelece com os atores não estatais. Para aprofundar a discussão sobre a presença de UPS pelas OSC's mobilizaremos um segundo *frame* teórico, agora direcionado à participação dos atores não estatais na implementação de políticas públicas e oferta de serviços sociais.

5. TENDÊNCIAS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A PERSPECTIVA DOS ATORES NÃO ESTATAIS

No capítulo anterior discutimos alguns aspectos da implementação de políticas públicas, com ênfase nos atores estatais e seus respectivos mecanismos de coordenação intergovernamental, as responsabilidades dos municípios no processo de descentralização político-administrativa, bem como as respectivas capacidades institucionais locais para implementar políticas e ofertar serviços. Neste momento, debruçaremos sobre a literatura que discute o amplo arranjo de relações que o poder público estabelece com os atores não estatais para a oferta de serviços socioassistenciais, bem como o papel específico das organizações da sociedade civil neste contexto. Num segundo momento, mobilizaremos algumas referências ainda mais específicas, as quais explicam o tamanho do setor não estatal e sua instalação em determinado território.

5.1 A RELAÇÃO ENTRE ATORES ESTATAIS E NÃO ESTATAIS COMO ESTRATÉGIA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SERVIÇOS SOCIAIS

Desde as publicações de Esping-Andersen (1990; 1999), diversos estudiosos vêm dialogando com os pressupostos dos “três mundos”. A literatura contemporânea de políticas públicas e sociais vem identificando que diversos países, inclusive, de diversos continentes, caracterizam-se pela existência de múltiplas formas de provisão de bem-estar, denominadas de *welfare pluralism* ou *welfare mix*. Ambos os conceitos, por vezes tratados de maneira equivalente e indistinta, caracterizam a provisão de bem-estar através de um conjunto de interações entre diferentes atores e instituições (*welfare pluralism*), os quais adotam formas distintas ou mistas (*welfare mix*) de entregar serviços e benefícios à população. Segundo Gough (2004), ambos os conceitos reconhecem a influência de outras estruturas e instituições de bem-estar sobre a reprodução social e estratificação dos indivíduos, de modo que o próprio conceito de “regime de bem-estar social”, em sua visão, deveria ser redefinido para “regime de bem-estar”. O autor acredita que este último conceito amplia a concepção acerca do conjunto de arranjos institucionais, políticas e práticas, de maneira que o Estado se torna apenas um dos diversos provedores de bem-estar, podendo até mesmo não representar o mais presente ou efetivo em determinados contextos e territórios.

No contexto latino-americano, onde alguns países são identificados como regimes de insegurança (GOUGH & WOOD, 2004), onde a família por vezes é a única possibilidade de se garantir a proteção e segurança a seus membros, é comum identificar diferentes estruturas, instituições e arranjos no âmbito da implementação das políticas sociais (FRANZONI, 2008). Neste ínterim, a expansão de provisões de bem-estar tende a ocorrer por meio do deslocamento ou "terceirização" de serviços públicos para as organizações não-governamentais, atualmente consideradas um quarto pilar ou esfera de produção de bem-estar (FRANZONI, 2005). E a interação entre este conjunto de instituições, na contemporaneidade, se enquadra em ambas as categorias mencionadas: *welfare pluralism* ou *welfare mix* (GOUGH, 2004). A literatura de políticas públicas vem se debruçando fortemente sobre este tema, buscado compreender e explicar os efeitos dessa transferência da implementação para o terceiro setor. No Brasil, por exemplo, diversos autores consideram este movimento como uma espécie de "desresponsabilização" do Estado ou "privatização" das políticas e programas sociais (PEREIRA, 2010). Já a tradição latino-americana identifica que este deslocamento da execução de serviços e políticas para as entidades, normalmente, se apresenta com maior frequência em territórios caracterizados pela baixa provisão estatal de políticas e programas sociais, alta requisição das famílias, dos mercados e do terceiro setor, como forma de garantir bem-estar e proteção social (FRANZONI, 2008).

Considerando que em diversos países as organizações privadas sem fins lucrativos vêm expandindo sistematicamente os contratos com o Estado, de maneira que os atores não estatais têm fornecido serviços públicos em um ritmo sem precedentes, nas mais variadas políticas que compõem o *welfare state*: assistência social, saúde, educação, formação profissional, pessoas com deficiências, moradia, saúde mental, residências, aconselhamentos e inclusive auxílio financeiro em espécie (LIPSKY & SMITH, 1990, HAQUE, 2002), diversos autores têm se dedicado a estudos sobre esta relação estabelecida entre os atores estatais e não estatais, com ênfase ao que diz respeito à transferência de atribuições do Estado ao setor privado sem fins lucrativos. Isto porque hoje se reconhece que os atores não estatais têm desempenhado um papel relevante na implementação de políticas e serviços de atendimento das necessidades básicas das populações em diversos países do sul global, na África, Ásia, Oriente Médio e América Latina (CAMMETT & MACLEAN, 2011). E, para além da implementação de políticas e oferta de serviços, as organizações não governamentais ganharam destaque em termos de

seus papéis sociais, imagem pública e relações de poder travadas com o setor estatal, constituindo-se uma tendência mundial (HAQUE, 2002).

Todavia, na contemporaneidade,

The broad expansion of government contracting with nonprofit agencies for social welfare services has resulted in a wider role for private agencies in social service provision, and also an enhanced position for government, as public agencies become increasingly dominant in affecting the character of the services non-profit agencies provide. Thus we see, paradoxically, not only greater dependence on private agencies for social service provision, but a heightened role for government as well, even as these developments are championed in the name of privatization (Lipsky & Smith, 1990, p. 646).

Embora o estabelecimento de parcerias entre ambos os atores tenha se tornado uma realidade contemporânea em diversos países, de todos os continentes, a maior parte da entrega de serviços ocorre no nível local. Feiock & Andrew (2006) buscaram compreender como os entes – federal e estaduais – lidam com a responsabilidade de entregar serviços públicos em contextos de restrições fiscais? Parte da conclusão dos autores menciona que o setor não estatal se tornou um defensor altamente qualificado dos usuários, advogando pela ampliação e melhor uso dos recursos públicos, buscando influenciar as agendas e prioridades governamentais. Neste contexto, cada vez mais, as organizações sem fins lucrativos e os governos locais fazem parcerias para desenvolver e ofertar serviços.

Estabelecer uma relação de parceria, visando a oferta de serviços públicos, certamente possui suas vantagens e desvantagens a ambos os atores. Lipsky e Smith (1990) destacam que na visão dos gestores públicos há algumas vantagens para o Estado contratar as organizações privadas sem fins lucrativos, a destacar: (i) através da contratação, em detrimento da mobilização de esforços para estruturação de novos serviços, as agências governamentais conseguem dar respostas às demandas de serviços emergentes de maneira rápida e eficaz; (ii) o setor público consegue adquirir serviços especializados, os quais seriam relativamente difíceis implementar no âmbito estatal; (iii) ao contratar as organizações não estatais, os gestores públicos reconhecem a possibilidade de mudar o direcionamento das políticas e serviços com relativa desobrigação, inclusive reduzindo os serviços com maior facilidade do que se estes estivessem sendo executados pelo governo; (iv) a contratação permite que o Estado aproveite a legitimidade já adquirida pelas organizações privadas, abstendo-se dos custos políticos que poderiam estar associados à tentativa de se apossar deste papel; (v) ao

contratar as organizações, o governo acaba transferindo ao setor privado sem fins lucrativos certos riscos políticos e financeiros, inerentes à prestação dos serviços; (vi) o governo acaba por economizar dinheiro, uma vez que a concorrência entre as organizações para obter os contratos com o governo resulta em maior eficiência desencadeada pela concorrência (LIPKY & SMITH, 1990, p. 636-638).

Como visto, do ponto de vista dos gestores federais, há uma diversidade de argumentos que justificam a opção pela contratação das organizações para executar serviços e políticas. Percebe-se a existência de vantagens políticas e econômicas para a gestão pública estabelecer parcerias com atores não estatais. Outrossim, os gestores tendem a atribuir às OSC's funções e competências que muitas vezes a burocracia estatal "[...] não poderá substituir em curto e médio prazos, tais como *expertise*, capilaridade, flexibilidade e engajamento nas políticas [...]" (LOPEZ & ABREU, 2014, p. 22). Isto porque as organizações dispõem de recursos para captar certas demandas de maneira mais próxima dos beneficiários, conseguem desenvolver métodos de intervenção avançados e dinâmicos para alcançar os objetivos traçados nas ações governamentais, e ainda, promovem a inovação das políticas públicas.

Feiock & Andrew (2006) acreditam que apesar do crescente reconhecimento acerca do papel que as organizações sem fins lucrativos desempenham na prestação de serviços em muitas comunidades, a atenção acadêmica têm se limitado a identificar como as organizações sem fins lucrativos se encaixam nos sistemas de governança local, além de como as principais características das comunidades e suas instituições políticas moldam a prestação de serviços das organizações. Para os autores, os governos estaduais e locais trabalham com as organizações de diferentes maneiras. Esta é uma discussão já realizada por Young (2000), que propôs uma tipologia de três grandes perspectivas (ou modelos) que distinguem a relação entre os atores estatais e não estatais: (i) complementar; (ii) complementar; (iii) adversária.

No modelo complementar, as organizações sem fins lucrativos são identificadas como capazes de atender a demanda por serviços públicos, sobretudo por parte da população insatisfeita com as provisões governamentais. Nesta perspectiva, há uma relação inversa entre as despesas governamentais e o fornecimento de serviços públicos por parte do setor privado sem fins lucrativos, pois o Estado assume certas responsabilidades pela provisão de bens e serviços, havendo menor necessidade de provisão por meio da sociedade civil (YOUNG, 2000). A premissa básica deste modelo é que os cidadãos possuem suas preferências individuais sobre os níveis, qualidades e tipos

de bens e serviços públicos que desejam usufruir, além do quanto estão dispostos a pagar para tê-los. Logo, o Estado decide sobre a quantidade e qualidade dos serviços e bens públicos que irá ofertar com base na preferência dos cidadãos. Considerando que as preferências dos cidadãos não são homogêneas, sempre haverá sujeitos descontentes com a provisão governamental. Há aqueles que acreditam pagar e receber mais serviços do que gostariam. Como também há os que acreditam pagar e receber menos serviços ou bens do que estimariam. Neste contexto, o mercado privado de serviços e bens públicos, incluindo a oferta realizada pelas organizações não governamentais, oferece opções para aqueles não satisfeitos com as provisões governamentais.

Na perspectiva complementar, as organizações não governamentais são vistas como parceiras do Estado, auxiliando-o na oferta de bens e serviços públicos, em sua maior parte, com o financiamento governamental. Nesta perspectiva, os gastos do setor estatal e não estatal possuem uma relação direta, pois, na medida em que os gastos governamentais são elevados, também se observa o aumento na entrega de serviços pelas organizações não governamentais (YOUNG, 2000). Esta dimensão da reciprocidade entre os atores estatais e não estatais já havia sido discutida por Salamon (1995), um grande defensor da premissa de que ambos os atores estão fortemente envolvidos em uma parceria ou relação contratual, na qual o setor estatal é o principal financiador dos serviços públicos e as organizações privadas sem fins lucrativos captam os recursos públicos para a entrega de bens e serviços. Inseridos nessa perspectiva, outros autores defendem que é mais eficiente para o Estado delegar a entrega de serviços para as organizações privadas (CHASKIN & GREENBERG, 2013), assim como também é mais barato contratar as organizações para a execução dos serviços, do que ele próprio executá-los (BROWN & POTOSKI, 2005; SLYKE, 2006). De modo geral, espera-se que esta seja a perspectiva mais adequada para caracterizar a relação entre o Estado e o terceiro setor no contexto do SUAS, dada as principais características comentadas: o financiamento do setor estatal para que as organizações implementem os serviços socioassistenciais. No entanto, como se sabe, dizer que existe uma relação de parceria entre ambos os setores não significa dizer que não há conflitos nesta relação.

No último modelo, em que as organizações privadas sem fins lucrativos são tidas como adversárias do governo, identifica-se uma relação antagônica em que o setor privado comumente incita o governo a promover mudanças nas políticas públicas e a manter a primazia governamental perante o público beneficiário das políticas. Reciprocamente, o governo empreende influências no comportamento das organizações,

sobretudo através da regulação dos seus serviços. Nesta perspectiva, as organizações do setor privado defendem a implementação de novos serviços e políticas que acabam por demandar um aumento na atividade do governo (YOUNG, 2000). Esta defesa inicialmente se concentra em esforços minoritários acerca de questões particulares, demonstrando que as minorias organizadas podem ser bastante eficazes no direcionamento de suas preocupações com certas políticas públicas (BUCHANAN & TULLOCK, 1962), inclusive com a conquista de novos serviços públicos derivados da *advocacy* proposta por uma minoria de eleitores. No caso brasileiro, é possível afirmar que esta foi a perspectiva predominante entre o período pós CF88 e a implantação do SUAS, em 2004, visto os diversos movimentos e instituições do setor não estatal que militaram em favor da política de assistência social.

Estudos recentes argumentam que o setor não estatal possui ampla capacidade de assumir a função de *advocacy* do seu público beneficiário e as respectivas políticas públicas, podendo desempenhar um papel central na governança, contribuindo diretamente com ações que envolvem a tomada de decisões públicas e definindo a alocação de recursos para a prestação de serviços, isto é, fazendo parte dos processos de governo (SIRIANI, 2009). Em geral, agem como organizações cívicas, promovem a tomada de decisão coletiva e o engajamento político, envolvendo-se na defesa das políticas e dos serviços. Não obstante, também implementam políticas públicas e serviços sociais por meio de acordos e parcerias contratualizadas com o poder público, de maneira acoplada aos processos governamentais formais de governança (CHASKIN & GREENBERG, 2013).

Visto as três perspectivas, importa saber que os três modelos não são mutuamente excludentes. Cada um contempla suas respectivas relevâncias para a compreensão da natureza das relações entre os atores estatais e não estatais. Em síntese, é possível que as organizações não governamentais, de maneira simultânea, realizem diversas funções, como: financiar e executar serviços em locais onde o governo não provê; ofertar serviços financiados (mas não executados) pelo Estado; advogar por mudanças nas políticas e práticas governamentais, ao mesmo tempo em que se sujeitam à supervisão governamental (YOUNG, 2000).

Para Feiock & Andrew (2006) a tipologia proposta por Young (2000) é bastante informativa, mas não captura a complexidade de situações que envolvem as relações entre o governo e as organizações sem fins lucrativos. Por isso, os autores buscam expandir essa compreensão, classificando as relações entre ambos em sete categorias, a

saber: provedor autônomo de serviços, aliado coordenado de serviço, prestação de serviço subsidiado, contratante / agente, concorrente estratégico, parceira, defensora / lobista.

As organizações sem fins lucrativos podem ser prestadores autônomos de serviços (*autonomous service provider*), isto é, ofertarem determinados serviços a segmentos específicos ou mesmo para toda a comunidade, independente do apoio ou de recursos do governo. No entanto, mesmo que as organizações decidam entregar algum serviço de maneira independente das ações governamentais, o conflito é inerente à relação. É bastante comum as organizações serem constrangidas por regras institucionais definidas pelo setor público, sobretudo no nível estadual ou municipal. O Estado usualmente recorre a estratégias de uso de terra, zoneamento e tributação para impedir a instalação das organizações em alguns territórios. Esta categoria não se aplica ao contexto das UPS, uma vez que a oferta de serviços pelo setor não estatal somente ocorre após o “vínculo SUAS”, isto é, com algum tipo de relação ou apoio do setor estatal.

Os autores também consideram que as organizações podem ser aliadas coordenadas de serviço (*coordinated service allies*), trabalhando juntas no planejamento e na implementação dos serviços, de maneira que as organizações complementam as atividades do governo. Esta coordenação da prestação de serviços entre o setor público e o privado fins lucrativos é bastante comum, mesmo onde os interesses dos setores não são idênticos. É possível identificar situações em que o setor não estatal busca maior autonomia para promover algumas inovações, o que tende a desencadear conflitos com as demandas do setor público, que recorre aos princípios de responsabilidade e supervisão sobre o dispêndio dos fundos públicos. No caso do SUAS, esta perspectiva se aplicada tanto no âmbito do planejamento – por meio da participação e representatividade das organizações da sociedade civil nas instâncias de controle social – como pela própria execução dos serviços, por meio da oferta de UPS.

No âmbito da prestação de serviço subsidiado (*subsidized service provision*) as contribuições do governo para o setor sem fins lucrativos podem assumir diferentes formas, incluindo doações diretas, subsídios e isenções fiscais. O setor estatal também pode subsidiar as atividades das organizações por meio de transferências voluntárias, concessão de espaços públicos ou apoios diversos para a manutenção das atividades. Esta é uma forma de relacionamento bastante usual, tendo em vista que os governos buscam o fornecimento de serviços especializados e a flexibilidade que as organizações dispõem. Esta perspectiva também se aplica em larga escala no contexto do SUAS, visto as

diversas formas de financiamento direto e indireto do setor estatal para com as OSC's, conforme discutido no capítulo anterior.

O setor estatal também pode ser o contratante ou agente (*contractor / agent*) das organizações, financiando-as por meio de contratos de serviços específicos, particularmente no campo dos serviços sociais. Isto costuma ocorrer em situações em que os governos terceirizam a prestação de serviços públicos com o objetivo de tirar proveito da capacidade que as organizações possuem para arrecadar fundos privados. Esta é uma realidade bastante específica dos Estados Unidos, em que existe um sistema de incentivos para a contratação de organizações sem fins lucrativos em detrimento das organizações com fins lucrativos. No entanto, esta perspectiva também é observada no contexto brasileiro. Ainda que o objetivo principal da contratualização das organizações não vise a capacidade de arrecadação das mesmas para a manutenção dos serviços, existe uma relação contratual entre ambos os setores e, em muitos casos, as organizações precisam buscar recursos para complementar o financiamento estatal.

As organizações também podem se caracterizar como concorrentes estratégicas (*strategic competitors*) do setor estatal. Isto costuma ocorrer quando há a insatisfação com a qualidade dos serviços públicos fornecidos pelo Estado. Associações de proprietários de casas e escolas particulares, sobretudo as *charter schools*, são os exemplos mais comuns. Quando há esta concorrência estratégica, as formas de relacionamento entre ambos os setores costumam ser bastante conflituosa, por vezes, de natureza adversária. Esta categoria não se aplica ao contexto do SUAS.

Outra forma de relacionamento entre o setor estatal e não estatal ocorre por meio de parcerias (*partnership*), em que as organizações sem fins lucrativos costumam trabalhar em um sistema de parceria e apoio duradouro com o governo. Neste caso, o setor estatal colabora diretamente com as organizações para desenvolver serviços. Tais acordos ou parcerias são recorrentes em áreas que precisam alavancar o desenvolvimento econômico e ampliar a oferta de serviços sociais. Os autores destacam que as organizações sem fins lucrativos não atuam apenas como implementadoras de políticas e prestadoras de serviços, mas, dependendo de como são gerenciadas, também podem participar dos estágios de formulação e avaliação das políticas públicas. Visto as principais inovações institucionais provocadas com o advento do SUAS, e a consequente incorporação do setor não estatal no contexto da política, esta forma de relacionamento representa a que melhor explica o caso brasileiro.

A última categoria elencada pelos autores caracteriza as organizações sem fins lucrativos como defensoras ou lobistas (*advocated / lobbyist*) dos usuários beneficiários e seus respectivos serviços e políticas. Esta é uma função importante do setor não estatal, onde as organizações fomentam o engajamento cívico no processo democrático.

A tipologia proposta por Feiock & Andrew (2006) de fato amplia a concepção acerca da relação entre o setor estatal e não estatal, propondo um maior repertório de situações em que as organizações sem fins lucrativos entregam serviços sociais à população. Uma observação a ser feita é que a potencialidade do conflito está presente em diversas situações, seja através de constrangimentos, regras institucionais definidas pelos atores estatais ou mesmo pela concorrência entre ambos. Os próprios autores destacam que embora os setores trabalhem juntos em diversos contextos, os objetivos nem sempre são idênticos. Ademais, ainda que o financiamento do setor estatal seja uma realidade bastante usual para o setor não estatal, em muitos casos as organizações desejam alcançar autonomia em suas ações. Este movimento costuma ser visto com desconfiança pelo governo, que tenta restringir a atuação das organizações usando argumentos relacionados à supervisão e responsabilidade dos recursos públicos. Em resumo, os autores defendem a importância de analisar a variedade de formas organizacionais e mecanismos pelos quais as organizações sem fins lucrativos operam, bem como as possíveis formas de relacionamentos com o governo, para melhor compreender os impactos dessa prestação de serviços públicos e as implicações para as políticas públicas.

Visto as diferentes tipologias apresentadas por Young (2000) e Feiock & Andrew (2006), lançamos o questionamento: é possível enquadrar a relação entre o setor estatal e o setor não estatal, no âmbito do SUAS, de acordo com as categorias apresentadas anteriormente? Esta é uma pergunta bastante complexa, a qual exige considerar o argumento apresentado por Young (2000, p. 15), de que: "[...] although the three views frame our discussion of nonprofit-government relations as if nonprofits and government are distinct entities from one another, in fact the boundaries are often blurred". A mesma premissa é válida para a tipologia proposta por Feiock & Andrew (2006), pois não seria plausível enquadrar a heterogeneidade dos municípios brasileiros em uma única categoria. Isto porque o desenho da política de assistência social e as diretrizes do SUAS preconizam que o atendimento das vulnerabilidades da população passa por um conjunto integrado de iniciativas públicas e da sociedade civil, com vistas à garantia da proteção social integral.

No que diz respeito à oferta de serviços, o SUAS projeta uma rede socioassistencial que oferta as provisões da política, composta por UPS de natureza estatal e não estatal. E esta rede visa garantir "[...] a complementariedade do atendimento às demandas da população, permitindo o acesso a direitos, sendo este um dos meios de enfrentamento das expressões das desigualdades sociais" (SPINK & RAMOS, 2016, p. 286). Deste modo, este conjunto de perspectivas inicialmente nos leva a crer que o objeto dessa pesquisa é melhor representado pela segunda perspectiva proposta por Young (2000), da complementaridade entre o setor estatal e não estatal. Isto porque do ponto de vista normativo, no contexto do SUAS, as OSC's são tidas como parceiras do Estado na oferta dos serviços socioassistenciais, auxiliando-o no processo de implementação da política de assistência social. No entanto, a relação entre ambos os setores ainda carece de estudos e referências bibliográficas. O estudo de Brettas (2016) é uma das poucas referências que aprofundam a análise dessa relação. Nele, a autora busca analisar o processo de constituição do papel das OSC's na política de assistência social ao longo do último século. Ao analisar o efeito dos principais marcos temporais e normativos das OSC's, no decurso da trajetória da assistência social brasileira, o estudo conclui que a relação entre o Estado e as organizações envolve diferentes dinâmicas, as quais variam de acordo com os perfis organizacionais, os recursos de poder e os contextos territoriais e institucionais locais. Desta forma, a eleição de um modelo predominante para explicar a relação entre o Estado e o terceiro setor no campo da política de assistência social acaba apresentando certas limitações.

A própria tipologia apresentada por Feiock & Andrew (2006), ainda que ampliada, contempla múltiplas possibilidades para a definição da parceria estabelecida entre ambos. Afinal, a implementação de UPS pelas OSC's envolve uma série de processos políticos, que vão desde: o trabalho realizado em sistema de parceria e apoio com o governo, inclusive nas etapas de formulação e avaliação da política de assistência social; o planejamento e a oferta das respectivas UPS, complementando as atividades do governo; a utilização do financiamento direto, subsídios e isenções fiscais; além da ampla defesa que as OSC's realizam da política, dos serviços e seus usuários. Em princípio, ao menos do ponto de vista normativo, não seria razoável descrever a relação de ambos os setores como adversárias. No entanto, como discutido nos capítulos anteriores, há determinados momentos em que a visão dos atores distinguem entre si, provocando situações de disputas, ajustes e regulamentações. É importante destacar que não é intenção deste estudo realizar nenhum tipo de enquadramento teórico da relação

estabelecida entre ambos os atores, embora a relação estabelecida entre ambos os setores, no contexto do SUAS, se enquadre de alguma maneira nas seguintes categorias: *partnership*; *coordinated service allies*; *subsidized service provision*; *advocated / lobbyist*; *contractor / agent*.

Os diversos modelos de relacionamento entre o setor estatal e não estatal indicam que a relação existe porque há vantagens para ambos os atores. De um lado, o setor estatal se beneficia da *expertise*, legitimidade, capilaridade, engajamento e, sobretudo, dos custos reduzidos com que as OSC's conseguem executar os serviços. Do outro, o setor não estatal consegue ampliar a oferta de serviços quando dispõe de recursos governamentais. No entanto, ainda não está claro, por exemplo, o que levam as OSC's a se instalarem em determinada localidade. Neste sentido, a próxima seção busca compreender: quais fatores se associam com a presença dos atores não estatais em determinada localidade? São atraídas apenas pelo financiamento? Ou o legado (ou estoque) de organizações pré-existentes também se associa com a presença deste ator? Ainda que estas perguntas não sejam o ponto central da tese, dialogaremos com a literatura que aborda tais questões

5.2 O QUE EXPLICA A PRESENÇA DOS ATORES NÃO ESTATAIS EM DETERMINADA LOCALIDADE?

Visto que a relação entre os atores estatais e não estatais representa uma estratégia bastante comum em diversos países, onde o Estado transfere atribuições e recursos financeiros ao setor privado sem fins lucrativos, vale destacar que a literatura internacional recomenda cautela ao investigar o porque o setor não estatal é acionado ou se desenvolve, em maior ou menor proporção, em determinados territórios. A descentralização governamental, e a respectiva transferência de serviços ao setor privado sem fins lucrativos, nem sempre podem ser explicadas através da eficiência do governo. Até a década passada, uma perspectiva teórica bastante dominante no campo das organizações sem fins lucrativos foi a teoria da falha do governo, também conhecida como teoria da falha governamental. Desenvolvida pelo economista Burton Weisbrod, essa teoria pressupõe que a presença das organizações sem fins lucrativos indica uma resposta ao fracasso da oferta governamental. Ou seja, onde se tem falhas do governo, maior a probabilidade de instalação das organizações não estatais. Esta teoria

basicamente leva em consideração quais bens ou serviços públicos a população deseja, muitas vezes, através da investigação do eleitor mediano. Para isso, considera as diferenças de opinião, tendo o pressuposto de que quanto mais heterogênea a população, maior o setor sem fins lucrativos, afinal, ante a insatisfação da população com as ofertas públicas (diga-se a falha governamental), as organizações acabam fornecendo os bens ou serviços que as pessoas desejam (WEISBROD, 1977, 1991).

Salamon & Anheier (1998) contra argumentam a teoria da falha governamental, assinalando que a literatura vinculada a esta teoria aborda as organizações não estatais como uma categoria residual, ignorando-as tanto historicamente quanto em relação aos debates e desenvolvimentos políticos atuais. Para os autores, não é recomendado compreender o setor sem fins lucrativos como um mecanismo essencialmente pré-moderno para lidar com as questões sociais. Eles também questionam alguns aspectos da teoria do Estado de Bem-Estar Social (ESPING-ANDERSEN 1990; 1999), especialmente a expectativa que “[...] lead us to expect that, the higher the level of economic development, the more extensive the state's provision of social welfare services; and the more extensive the state's provision of social assistance services, the smaller the nonprofit sector” (Salamon & Anheier, 1998, p. 224). Para os autores, não é viável pressupor que quanto maior o nível de renda per capita de um país, estado ou município, maior é a prestação de serviços de bem-estar pelo Estado e, conseqüentemente, menor o setor privado sem fins lucrativos.

Outro conjunto teórico, denominado de teoria da interdependência, defende que tanto a teoria da falha governamental, como a teoria do estado de bem-estar social, assumem que a relação entre o Estado e as organizações não estatais são fundamentalmente de conflito e competição. Segundo esta teoria, a existência do setor sem fins lucrativos, na melhor das hipóteses, representa um subproduto das limitações inerentes ao Estado; e, na pior delas, a própria incapacidade do Estado de extinguir as bases do pluralismo e da diversidade. Sidel (1989) defende que a relação entre os governos e as organizações sem fins lucrativos deve ser compreendida como uma interdependência dinâmica, em que se têm interdependência ao menos em três dimensões: troca de recursos; política; e administrativa. Para Salamon (1987), as organizações sem fins lucrativos costumam operar em um determinado campo antes que o governo seja mobilizado a responder. No caso da política de assistência social, como já discutido no capítulo 3, esta perspectiva faz bastante sentido, pois as entidades filantrópicas, durante séculos, atuaram num vácuo institucional deixado pelos diferentes

governos brasileiros. Salamon (1987) afirma que é bastante comum as organizações adquirirem conhecimentos, estruturas e experiências que os governos tentam absorver em suas próprias atividades. Outrossim, as organizações frequentemente mobilizam apoio político para estimular o engajamento do governo, persuadindo-o a entrar em certas áreas. Mas as organizações sem fins lucrativos também possuem suas próprias limitações, especialmente no que se refere à capacidade de resposta aos problemas públicos. Dentre as principais limitações, destaca-se a “insuficiência filantrópica” e a dificuldade que as organizações possuem para angariar os recursos financeiros necessários à execução e ampliação das operações. Ou seja, dificuldades que envolvem a própria auto-suficiência do setor não estatal para se instalarem em um território e ou expandirem suas atividades.

Dada essa realidade, relações de cooperação entre o setor não estatal e o Estado podem ser extremamente viáveis, para ambos os setores, no sentido de buscar soluções aos problemas públicos. Salamon & Anheier (1998) comentam que de acordo com a teoria da interdependência, espera-se uma relação positiva entre os gastos do governo e o escopo das organizações não estatais. Isto porque é bastante provável que o setor estatal recorra às entidades sem fins lucrativos para obter apoio na prestação de serviços sociais básicos, sobretudo no campo dos serviços de saúde e assistência social. Conseqüentemente, segundo a teoria da interdependência, quanto maior os gastos governamentais com assistência social, maior o setor não estatal. Essa premissa deriva da visão de que o governo representa uma fonte potencial de apoio financeiro, e não apenas político, para o desenvolvimento das organizações sem fins lucrativos.

Ao analisar o objeto desta pesquisa, a partir da teoria da interdependência, considera-se que essa correlação positiva entre os gastos governamentais e o tamanho do setor não estatal faz bastante sentido para o atual contexto do SUAS. Do ponto de vista histórico, esta premissa acaba sendo relativamente problemática, pois o Estado brasileiro sempre exerceu um papel subsidiário das organizações sem fins lucrativos, apoiando-as financeiramente na oferta dos serviços (IAMAMOTO & CARVALHO, 1993) e, de certo modo, tornando-as dependente dos recursos governamentais (MESTRINER, 2008). Com a implementação do SUAS, num contexto de protagonismo do setor estatal, as organizações não estatais permaneceram dentro da política de assistência social, disponibilizando seu acúmulo de conhecimento e capilaridade local na oferta dos serviços, evidenciando portanto a relação de cooperação e interdependência entre ambos os atores.

A teoria das origens sociais (ANHEIER & SALAMON, 2006; SALAMON *et. al.* 1996), é considerada pela literatura como a mais influente de todas, no sentido de identificar como os eventos históricos explicam a variação no setor sem fins lucrativos entre os países. Enquanto a teoria da interdependência reconhece e aceita a possibilidade de um relacionamento cooperativo entre o Estado e as organizações não estatais, ela acaba sendo criticada pela falta de explicações sobre quais circunstâncias são mais prováveis para que a parceria ocorra. Neste sentido, a teoria das origens sociais avança sobre essa explicação, defendendo que as escolhas são fortemente estimuladas ou restringidas por prévios padrões de desenvolvimento histórico, os quais moldam significativamente o rol de opções disponíveis em um determinado período e local.

A teoria das origens sociais fundamenta sua análise no trabalho de Barrington Moore Jr. (1966), sobre como as lutas políticas e econômicas do passado, especialmente entre as elites da terra, a burguesia, a classe trabalhadora, o campesinato e o Estado, possuem poder explicativo sobre a evolução dos países industrializados com governos capitalistas, fascistas e socialistas. Também se inspirou no trabalho de Esping-Andersen (1990) sobre o porquê o estado de bem estar social assumiu diferentes formas nos países da Europa e América do Norte. É influenciada pela noção de que os fenômenos sociais complexos – como o surgimento do estado de bem estar social ou mesmo a democracia – não podem ser facilmente compreendidos como o resultado de uma perspectiva unilateral, frutos de um único fator, como a industrialização ou educação. Todavia, a teoria das origens sociais emprega um modo de análise semelhante à teoria do bem estar social, cujo teor define a existência de três tipos distintos de “regimes” de bem estar: 1) um estado “liberal” de bem estar, comum nos países anglo-saxões, caracterizado por limitações, com uma oferta de assistência fortemente restritiva por meios de regras e comprovações; 2) um estado de bem estar “corporativista”, bastante comum no continente da Europa, onde o Estado comumente oferece assistência social, mas preserva muitas diferenças de status da sociedade pré-moderna; 3) um estado de bem estar social-democrata nos países nórdicos, em que se têm universalismo e uma separação da provisão de bem estar do sistema de mercado (descomodificação) (ESPING-ANDERSEN, 1990).

É importante comentar que tanto Moore (1966) como Esping-Andersen (1990) não dirigem suas análises à compreensão do setor sem fins lucrativos; tampouco à relação entre o Estado e as organizações da sociedade civil. Mas Salamon & Anheier (1998) fazem questão de destacar como o modo de análise utilizado por ambos os autores possui

relevância para a questão dos atores não estatais. Isto porque as organizações possuem profundas raízes históricas em praticamente todas as sociedades examinadas. Também possuem interrelações com instituições religiosas e autoridades seculares de toda a Europa. Em síntese, a teoria das origens sociais apresenta quatro modelos de desenvolvimento do setor sem fins lucrativos, tipificados como quatro tipos de “regimes sem fins lucrativos”, de maneira que cada modelo define uma posição específica, tanto para o Estado como para as organizações. Obviamente, segundo os autores, as tipologias representam dispositivos heurísticos que pretendem apenas demarcar grandes tendências, pois, mesmo havendo o enquadramento em algum grupo, há variações entre os diversos países.

No modelo liberal, baixos gastos do governo com assistência social indicam um setor sem fins lucrativo relativamente grande. Essa tendência costuma ser mais forte quando se tem uma classe média em ascensão, comumente avessa às políticas de bem estar governamental e inclinada às abordagens filantrópicas. Esta combinação resulta num nível relativamente pequeno de gastos do governo com assistência social e um setor sem fins lucrativos considerável. No outro extremo, encontra-se o modelo social-democrata, cujas proteções de bem estar social ofertadas pelo Estado são bastante extensas. No modelo estatista, o Estado possui a vantagem em um amplo espectro de políticas públicas, mas não como instrumento de uma classe trabalhadora organizada, como nos regimes social-democrata. Segundo esta perspectiva, o Estado exerce o poder visando a obtenção de benefícios para si próprio, ou mesmo para as elites empresariais e econômicas. Aqui, a reduzida provisão de bem estar social não se traduz em altos níveis de atuação do setor sem fins lucrativos, como nos regimes liberais. No último modelo, denominado corporativista, prevê-se uma extensa cooperação entre o governo e as organizações sem fins lucrativos (SALAMON & ANHEIER, 1998; SALAMON *et. al.* 1996).

Assim, por exemplo:

[...] this theory would lead us to expect that in liberal and socialdemocratic regimes the size of the nonprofit sector will vary inversely with the scale of government social welfare spending whereas in corporatist and statist regimes this relationship will be direct, with nonprofit organizations growing as government grows. This is so because government and the third sector are perceived as alternatives in the liberal and social welfare models but as partners in the corporatist model (SALAMON & ANHEIER, 1998, p. 230).

As teorias apresentadas indicam que parte da literatura norte-americana já se propôs a analisar a dimensão do setor privado sem fins lucrativos, inclusive a variação entre as regiões, unidades federativas ou mesmo países (BEN-NER & HOMISSEN, 1992), com perguntas bastante próximas ao objeto dessa pesquisa: "What explain the regional variation of the size of the NPS⁴⁴?" (Liu, 2016, p. 01). Bem-ner e Van-Hoomissen (1992), por exemplo, acreditam que a quantidade de entidades religiosas afeta a relação entre o setor público e privado em contextos ou sistemas de entrega de serviços humanos, de modo que os provedores de serviço social sem fins lucrativos existem em maior quantidade em territórios particularmente religiosos. Weisbrod (1977, 1986, 1991), por sua vez, defende que o tamanho do setor não estatal sem fins lucrativos está positivamente relacionado com a diversidade racial e religiosa da população.

Corbin (1999) também realizou um interessante estudo empírico para identificar os principais determinantes do crescimento do setor sem fins lucrativos em áreas metropolitanas dos Estados Unidos. Ao testar algumas variáveis, o autor identifica que aspectos como a diversidade racial e a cultura filantrópica de um território não são estatisticamente significativos. Por outro lado, as variáveis nível de pobreza, densidade de igrejas e diversidade religiosa possuem maior efeito explicativo sobre o número de organizações sem fins lucrativos. A relação positiva entre o tamanho do setor não estatal e a pobreza sugere que organizações privadas sem fins lucrativos, de certa forma, existem em áreas de maior dificuldade econômica, cumprindo assim uma espécie de missão institucional para aliviar as condições de pobreza. Corbin (1999), em consonância com os estudos de Weisbrod (1977, 1991), defende que a diversidade religiosa dentro de um território possui um efeito positivo particularmente notável para explicar o tamanho do setor não estatal. Outrossim, a densidade de igrejas também produz impactos no número de organizações sem fins lucrativos, tendo em vista que o número de indivíduos reunidos em igrejas, localizadas nos próprios territórios, contribuem positivamente para o crescimento da prestação de serviços sociais por organizações sem fins lucrativos. Este resultado não é novidade, pois o estudo de Ben-Ner & Van Hoomissen (1992) já havia identificado que a densidade de congregações religiosas está associada de maneira positiva com o número de organizações privadas sem fins lucrativos em áreas metropolitanas.

44 Abreviação de non-profit sector (setor sem fins lucrativos).

James (1987) foi um dos primeiros autores a observar a associação positiva entre o tamanho do setor não estatal e o financiamento governamental. Os resultados de sua pesquisa indicam que as organizações não governamentais crescem em resposta ao aumento dos gastos governamentais, desencadeando pressões políticas para maiores subsídios. Smith & Lipsky (1993) também confirmaram a hipótese de que a transferência de recursos das agências governamentais para a contratação de serviços criava diversas condições para o desenvolvimento de novas organizações sem fins lucrativos. Em outros termos, significa que o aumento da disponibilidade de contratos com o governo estimula o desenvolvimento do setor não estatal e, em alguma medida, o crescimento das organizações existentes, afirmando que: “se você financiá-las, elas virão”.

In addition to the effect of government grants and contracts on the formation of new nonprofits, it is reasonable to expect that these grants and contracts would also affect the size or rate of growth of existing nonprofits. Moreover, the nonprofits themselves could increase their fundraising activities in the effort to acquire government grants and contracts, and these efforts could themselves result in increased government funding (Luksetich, 2008, p. 435).

Embora os respectivos autores indiquem a forte associação entre os gastos governamentais e o tamanho do setor não estatal, alguns cuidados devem ser tomados quanto ao uso das receitas governamentais – de um programa ou serviço – como proxy para o tamanho do setor não estatal. Isto porque, segundo Luksetich (2008), a disponibilidade de recursos governamentais nem sempre é o único fator explicativo para o crescimento das organizações não estatais ao longo do tempo e entre os estados. O autor exemplifica que algumas organizações não dependem exclusivamente do financiamento governamental, pois possuem outras receitas. Todavia, trata-se apenas de uma recomendação, pois a forte associação entre os recursos governamentais e o tamanho do setor não estatal é amplamente aceita pela literatura internacional que aborda essa questão.

No campo da literatura brasileira, Costa (2016) também conduziu uma pesquisa empírica que se propôs a explicar o tamanho do setor não estatal, buscando responder um questionamento perpendicular ao desta tese: “What make nonprofits more likely to be formed in certain areas?”. Para o autor, a transferência de recursos governamentais também não representa a única variável explicativa para o tamanho do setor não estatal, de maneira que ele dirige duras críticas a alguns estudos de natureza semelhante, os quais, segundo se observa, sempre chegam às mesmas conclusões: as organizações não estatais se estabelecem onde há maior demanda e mais recursos financeiros disponíveis

para sua atuação. Costa (2016) considera que os resultados de tais pesquisas são conflitantes por não explicar as razões de tais variações e, sobretudo, por não abordar a realidade da América Latina.

A pesquisa de Costa (2016), por exemplo, testa três hipóteses: i) quanto maiores os indicadores de demandas da comunidade em um município (como alta desigualdade, alta pobreza, alto desemprego e altas taxas de homicídios), maior a probabilidade de formação de organizações sem fins lucrativos no município; ii) quanto maior o acesso a recursos em um município (ou seja, alta densidade populacional, maior população rural e maiores investimentos do governo), maior a probabilidade de formação de organizações sem fins lucrativos no município; iii) quanto maior a densidade de organizações pré-existentes em um município, maior a probabilidade de formação de novas organizações sem fins lucrativos nesse município. Sua pesquisa desagrega os quatro principais campos de análise de atividade das organizações sem fins lucrativos no Brasil: religiosas, associações de defesa de direitos, culturais e profissionais, usando métodos espaciais para identificar variações geográficas.

Os resultados são distintos quando desagregados por campos de atividades e regiões do país, muito embora, Costa (2016) afirma ser arriscado tirar conclusões gerais. Em resumo, os dados indicam que a instalação de novas organizações religiosas costuma ocorrer em áreas urbanas, densamente povoadas, com baixos níveis de pobreza e altas taxas de homicídios. Percebe-se uma preferência por novos centros urbanos, com concentração de recursos e oportunidades financeiras, mas que também representam áreas violentas. A instalação de novas organizações religiosas não está associada, portanto, aos indicadores de desigualdade ou desemprego dos municípios. Já as organizações de defesa de direitos possuem associação positiva com a desigualdade e associação positiva com o percentual da população rural. No caso das associações profissionais, assim como as organizações de defesa de direitos, existe uma associação positiva entre os níveis de pobreza, a população rural e o estabelecimento de novas organizações sem fins lucrativos. Já as associações culturais diferem das demais em alguns aspectos: estão negativamente associadas com a pobreza e positivamente associadas com populações rurais. Este tipo de organização costuma se concentrar em áreas mais ricas.

De maneira geral, os maiores achados do estudo de Costa (2016) se referem à associação positiva entre a densidade de organizações sem fins lucrativos com a instalação de novas organizações nos municípios. Os resultados indicam que a densidade de organizações pré-existentes parece atrair todos os tipos de organizações sem fins

lucrativos, ao menos em algumas regiões do país. Contudo, vale destacar que os indicadores de demanda da comunidade também afetam positivamente a localização de organizações sem fins lucrativos, a depender de alguns campos de atividade e regiões. No que se refere à questão da densidade de organizações, em várias regiões do país, as de natureza religiosa costumam evitar municípios com alta densidade de organizações semelhantes. Já as associações culturais, de defesa de direitos e profissionais possuem algumas semelhanças entre si, sobretudo porque o estabelecimento de novas organizações desta natureza tende a ser altamente influenciado por uma maior densidade de organizações já existentes no município, assim como a proporção da população rural também influencia. O autor esclarece que esse resultado sugere que o capital social pode ser mais relevante que a disponibilidade de recursos financeiros, a depender do tipo de organização e da região do país. No caso específico das associações profissionais, assim como as organizações de defesa de direitos, existe uma associação extremamente positiva entre a densidade de organizações e o estabelecimento de novas.

Os resultados de Costa (2016) chamam a atenção por dois aspectos: i) indicam que um legado (estoque) de organizações pré-existentes produz um efeito positivo sobre a instalação de novas organizações no território; ii) a demanda por serviços – representada por indicadores de vulnerabilidade – também impacta positivamente sobre o número de organizações no território. Ambas as confirmações do autor sugerem que o capital social pode representar uma variável mais significativa do que a disponibilidade de recursos financeiros. Mas é preciso comentar que ele não testou essa hipótese. Sua proposta (e os resultados) é de grande valor a este estudo na medida em que apontam para os dois aspectos mencionados, os quais esta tese considera estar relacionados com a existência de unidades no contexto do SUAS: o legado e a demanda por serviços. No entanto, o presente estudo se distingue do de Costa (2016) em seu objetivo: o autor verificou se a existência prévia de organizações fomenta a instalação de novas organizações. Já o nosso escopo diz respeito à composição – bastante desigual – das UPS no nível municipal. Esta pesquisa também não se restringe aos atores não estatais.

Sátyro, Karruz & Cunha (*no prelo*) também se propuseram a explicar o tamanho do setor não estatal e os fatores que determinam a criação de organizações sem fins lucrativos. No entanto, este estudo acaba sendo de maior interesse para esta tese, uma vez que se debruça sobre as organizações que prestam serviços no âmbito da política de assistência social brasileira. Para as autoras, a base ideacional dos presidentes brasileiros representa uma variável que aumenta ou diminui a presença do Estado, provocando

mudanças de incentivos que impactam no estabelecimento de novas organizações privadas sem fins lucrativos. O estudo testa quatro hipóteses: i) quanto maior a demanda não atendida, maiores são as chances de uma nova organização se instalar no território; ii) a instalação de organizações é mais provável em territórios em locais onde a presença do Estado é menor, tanto com relação à transferência de benefícios como de serviços por meio de equipamentos públicos estatais; iii) quanto maior a disponibilidade de recursos próprios locais, maior é a probabilidade de que uma organização se estabeleça no território; iv) quanto maior a densidade (o legado) organizações, maiores as chances de estabelecimento de uma organização no município. De maneira geral, como se observa, o estudo das autoras considera praticamente as mesmas variáveis desta tese: a demanda potencial, a capacidade de gerar recursos próprios e o legado. Grosso modo, os estudos se diferenciam pela variável dependente: as autoras pesquisam o número de OSC's criadas entre 2000 e 2010; esta tese considera as unidades de serviços prestadas pelas OSC's apenas em 2017. É importante compreender que se trata de questões distintas.

Os resultados do estudo de Sátyro, Karruz & Cunha (*no prelo*) explicam tanto o padrão descendente de criação das OSC's como a mudança no papel dessas organizações no país. As autoras destacam que o Estado brasileiro se reposicionou nos últimos anos, assumindo maiores responsabilidades no campo da política de assistência social. Tais mudanças incluem mudanças na legislação que regulamenta tanto a política como o setor não estatal, as quais fomentaram a maior prestação direta de serviços de assistência social em todo o país e, como resultado, a partir do governo Lula, observa-se o declínio na criação de novas organizações a partir de 2003. Os resultados da análise confirmam a desaceleração na criação de OSC's nos territórios com mais unidades operadas pelo Estado. Outrossim, os dados também apontam que a capacidade de investimento dos governos locais apresenta associação positiva com a probabilidade de criação de OSC's.

Os resultados de ambos os estudos (COSTA, 2016; SÁTYRO, KARRUZ & CUNHA, *no prelo*) fortalecem os pressupostos que nos levaram a eleger as principais variáveis independentes: o legado de organizações pré-existentes ao SUAS, a demanda potencial por serviços e a capacidade fiscal de os municípios gerarem recursos próprios.

Para melhor compreensão e dimensionamento do tamanho do setor não estatal brasileiro, a próxima seção realiza um breve panorama das OSC's no Brasil. Esta é uma discussão considerada importante para que possamos compreender, ainda que minimamente, as principais características deste importante setor no país: quantas são? Onde estão instaladas? O que fazem? Além de outras questões.

5.3 O PERFIL DO SETOR NÃO ESTATAL BRASILEIRO

Esta subseção se propõe a identificar as principais características do setor não estatal brasileiro, sobretudo a quantidade de organizações, as regiões que estão instaladas e as políticas que atuam. O Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) já realizou esta caracterização das organizações da sociedade civil brasileiras, por meio das edições do estudo sobre as Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil (FASFIL)⁴⁵. Feito este esforço, apresentaremos um resumo da última versão da FASFIL/2016, pois se trata da publicação que mais se aproxima da principal base de dados (Censo SUAS 2017) utilizada para analisar as UPS.

Espera-se que a identificação de algumas características das organizações não estatais – apresentadas pelo estudo do IBGE – possa nos ajudar a compreender os distintos padrões de presença de UPS coletados por meio do banco de dados do Censo SUAS 2017, sobretudo no que diz respeito à distribuição territorial. No entanto, é preciso destacar que os dados não são inteiramente comparáveis entre si por uma simples razão: o estudo FASFIL/2016 apresenta dados sobre as organizações da sociedade civil (associações e fundações); ao passo que esta tese discute as UPS. Já foi comentado no capítulo II que existem diferenças entre as organizações da sociedade civil e as unidades de prestação de serviço. As OSC's podem ofertar diversas UPS no mesmo território. Podem inclusive atuar em municípios diferentes. Também pode ocorrer de as OSC's identificadas pela pesquisa FASFIL/2016 não ofertarem nenhuma UPS, mesmo tendo sua área de atuação registrada no âmbito da assistência social. Isto porque certamente há diversas organizações atuando na assistência social sem estarem vinculadas ao SUAS, isto é, sem o “vínculo SUAS”. De qualquer modo, embora esta aproximação entre os resultados da pesquisa realizada pelo IBGE e os dados do Censo Suas 2017 requer alguns cuidados, ela também possibilita algumas comparações interessantes, como a identificação de possíveis padrões de distribuição territorial entre os dois bancos de dados.

É importante considerar que o universo de organizações não estatais no Brasil é imenso. Em 2016, por exemplo, o IBGE identificou 5,5 milhões de unidades locais ativas no Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) do IBGE. No entanto, este número contempla organizações de todo o tipo de natureza jurídica, inclusive as entidades

45 A pesquisa FASFIL/IBGE ocorreu pela primeira vez no ano de 2002, sendo posteriormente realizado em 2005, 2010 e 2016. Seu objetivo é mapear o universo de associações e fundações brasileiras, sobretudo com relação à sua finalidade de atuação e distribuição territorial.

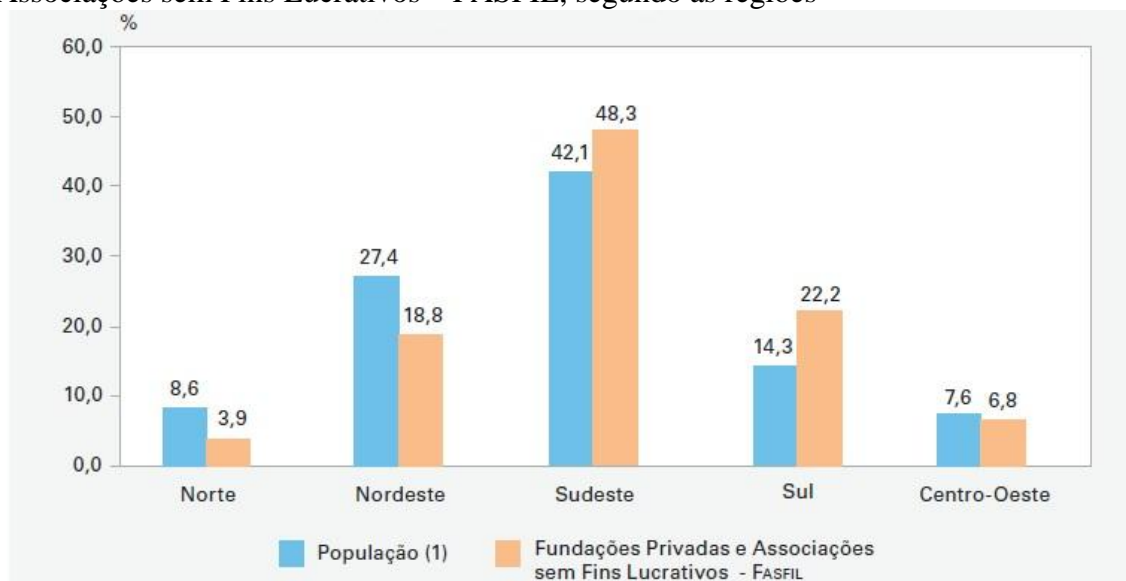
empresariais (90,0%) que compõe o famoso “mercado”. As organizações sem fins lucrativos representam 9,5% do total de cadastro, ficando a frente da quantidade (0,5%) dos órgãos da administração pública. Mas as unidades do setor estatal, mesmo sendo a menor parcela de unidades locais, respondem por 20,9% do pessoal assalariado e 31,2% dos salários e remunerações. O setor sem fins lucrativos, embora seja maior no que se refere ao número de unidades, absorveu 7,2% do pessoal assalariado e 6,7% dos salários e remunerações.

É importante mencionar que os critérios para que uma unidade seja considerada FASFIL se aproxima das definições de uma organização. A pesquisa do IBGE considera apenas as que possuem as seguintes características: i) natureza privada, não integrando o aparelho do Estado; ii) sem fins lucrativos, de maneira a não distribuir lucros entre os diretores; iii) institucionalizadas, sendo legalmente constituídas; iv) autoadministradas, capazes de gerir suas próprias atividades; v) voluntária, podendo ser constituídas por qualquer grupo de pessoas. Neste contexto, A pesquisa FASFIL/2016 identificou o total de 236.950 unidades locais de entidades sem fins lucrativos no Brasil, das quais: 24.067 (10,2%) se enquadram como entidades de assistência social; 15.828 (6,7%) atuam na educação e pesquisa; 4.721 (2,0%) são entidades de saúde. Trata-se de um universo bastante significativo para a realidade brasileira, visto que 44.616 (18,9%) das respectivas entidades, de algum modo, se relacionam com as principais políticas públicas. As demais entidades se enquadram em categorias diversas, como religião, partidos políticos, sindicatos, associações patronais e profissionais, associação de moradores, centros comunitários, desenvolvimento rural, condomínios, cartórios, Sistema S, conselhos e fundos, cemitérios e funerárias, além de outros.

As entidades religiosas chamam a atenção pela significativa quantidade: 82.053, o que representa 35,1% do total. O IBGE acredita que o número de entidades que possuem natureza religiosa pode ser maior, “[...] posto que existem entidades assistenciais, educacionais e de saúde, para citar apenas alguns exemplos, que são de origem religiosa, embora não estejam classificadas como tal, o que impede dimensionar a abrangência efetiva das ações de influência religiosa” (IBGE, 2017, p. 32). O que se sabe é que existe uma alta concentração das entidades religiosas na Região Sudeste (56,8%). No campo de atuação da assistência social, as 24.067 (10,2%) entidades cadastradas atendem os grupos mais vulneráveis da população, como crianças, idosos, pessoas com deficiência e outros públicos. Apesar do que já foi apontado sobre a desigualdade na distribuição territorial das UPS, o IBGE destaca que a distribuição das entidades de assistência social

não acompanhou a distribuição da pobreza no Brasil, tendo em vista que 78,0% das entidades de assistência social se localizam nas regiões mais ricas do país (Sudeste e Sul). Os dados apontam que a distribuição das FASFIL possui assimetrias não apenas no campo da assistência social, mas entre o próprio percentual da população e das organizações, como releva o gráfico a seguir.

Gráfico 02: Distribuição percentual da população e das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos – FASFIL, segundo as regiões



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Cadastro e Classificações, Cadastro de Empresas 2016.

A Região Sudeste lidera em termos de população (42,1%) e FASFIL (48,3%). A Região Sul também possui o percentual de FASFIL (22,2%) maior do que de habitantes (14,3%). Todas as demais regiões possuem maior percentual de população do que FASFIL. A Região Nordeste, por exemplo, ocupa a segunda posição em números de habitantes (27,4%), mas a terceira em número de organizações (18,8%). Na região Norte se verifica grande assimetria, com o percentual da população (8,6%) atingindo mais que o dobro da quantidade de FASFIL (3,9%). Já a Região Centro-Oeste, mesmo sendo a menos populosa (7,6%), ocupa a quarta posição em termos de quantidade de organizações (6,8%). Essa tendência de concentração nas regiões Sudeste e Sul reflete a desigualdade na distribuição das entidades de assistência social, onde se verifica os respectivos valores:

Entidades de assistência social				
Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste

2,6%	12,3%	51,7%	26,3%	7,0%
------	-------	-------	-------	------

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Cadastro e Classificações, Cadastro de Empresas 2016.

Trata-se de uma concentração de entidades de assistência social extremamente semelhante com dados das UPS que extraímos do Censo Suas 2017, onde se identifica a maior proporção de unidades de prestação de serviços nas Regiões Sudeste e Sul, e baixa concentração de unidades nas demais regiões.

Com relação ao ano de fundação das FASFIL, verifica-se que quase a metade (48,9%) foram cadastradas entre 2001 e 2016, sendo 29,5% no período de 2001 à 2010, e 19,4% entre 2001 e 2016. Isto significa que a maior parte das fundações e associações possui um tempo de existência relativamente recente. As FASFIL cadastradas entre 1971 e 2000 representam 47,5% do total. As mais antigas, inauguradas até o ano de 1970, representam apenas 3,6% do total.

Tabela 07: Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos segundo as faixas de fundação das entidades

Faixas de ano de fundação das entidades	Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos	
	TOTAL	PERCENTUAL (%)
Total	236.950	100,0
Até 1970	8.617	3,6
De 1971 – 1980	23.725	10,0
De 1981 – 1990	33.850	14,3
De 1991 – 2000	55.158	23,3
De 2001 – 2010	69.944	29,5
2011	7.769	3,3
2012	7.511	3,2
2013	8.426	3,6
2014	8.027	3,4
2015	7.965	3,4
2016	5.958	2,5

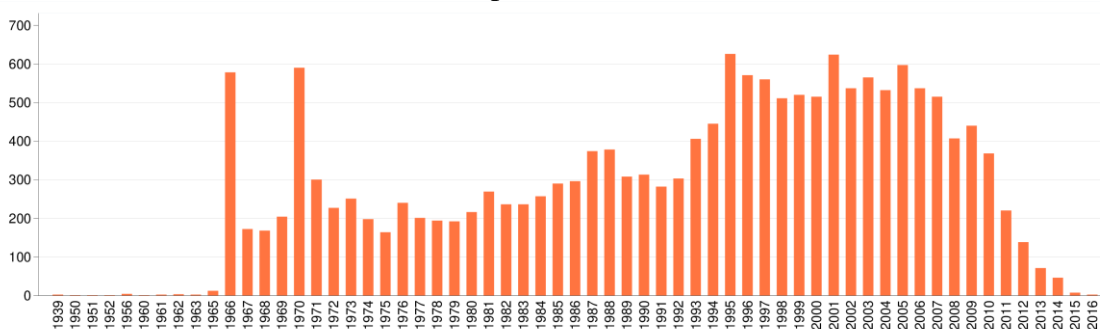
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Cadastro e Classificações, Cadastro de Empresas 2016.

A pesquisa também revelou outras questões interessantes sobre o universo das FASFIL no Brasil, como: a média de 9,8 pessoas assalariadas por entidade; a existência de entidades de grande porte (com mais de 100 pessoas assalariadas) e sua concentração (58,3%) na Região Sudeste; a média de 3,0 salários mínimos por trabalhador assalariado; a média de 3,2 salários mínimos para os trabalhadores das entidades da Região Sudeste; a média de 2,0 salários mínimos para os trabalhadores da assistência social; o recebimento de salários mais altos para os trabalhadores homens; além de outras particularidades. Tais

diferenças revelam que o universo das FASFIL possui assimetrias em diversos aspectos. Para nós, o estudo do IBGE se torna interessante na medida em que se verificam algumas aproximações entre os dados das entidades e os apresentados por esta tese.

No âmbito das OSC's que prestam atendimento específico na política de assistência social, o estudo de Sátyro, Karruz & Cunha (*no prelo*) mapeou o ano de criação das organizações através de dados do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), do ano de 1939 à 2016, conforme se observa abaixo.

Gráfico 03: Número de OSC's criadas por ano (1939-2016).



Fonte: Sátyro, Karruz & Cunha (*no prelo*).

As autoras comentam que outros estudos já se propuseram a mapear as OSC's que operam no Brasil, no entanto, apenas alguns se concentraram nas organizações que efetivamente executam serviços de assistência social (MESTRINER, 2008; BRETTAS, 2016). Sátyro, Karruz & Cunha (*no prelo*) destacam alguns aspectos já comentados anteriormente, os quais importam a essa tese: a instalação das OSC's não ocorre de maneira aleatória nos territórios. Este processo está profundamente arraigado: nas regulamentações já produzidas para este setor; nas concessões e isenções fiscais concedidas; nos principais instrumentos contratuais que normatizam as parcerias entre o setor estatal e não estatal; na base ideacional dos presidentes brasileiros, e seus principais programas de governo no campo da assistência social; no papel e responsabilidade que o Estado assume perante a proteção da população vulnerável; e, especialmente, no legado de organizações existentes no território, na demanda potencial por serviços e benefícios, além da capacidade de os municípios gerarem recursos próprios – variáveis que tanto o estudo das autoras como esta pesquisa consideram fundamentais para compreender a presença do setor não estatal nos territórios brasileiros, as quais são discutidas no próximo capítulo.

6. UNIDADES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO SOCIOASSISTENCIAL (UPS) DO SUAS: ANÁLISE E DISCUSSÃO DA PRESENÇA

Este capítulo se dedica a análise das duas questões que envolvem as UPS: o nível de presença e a preponderância das unidades nos municípios, se estatal ou não estatal. Movidos pela confirmação inicialmente apresentada dos diferentes padrões de presença das UPS do SUAS, a análise ocorre por meio de diversas estratégias e ferramentas, identificando em que medida algumas variáveis municipais são capazes de descrever e explicar os diversos questionamentos suscitados até então.

Para os propósitos desta tese, os municípios são a unidade de análise mais adequada, logo, a pesquisa se dá a partir de todos os 5.570 municípios brasileiros, sendo investigados tanto aqueles que implementaram algum tipo de UPS, como também os que não ofertam nenhuma unidade. Em alguns momentos foi necessário analisar separadamente ambas as situações. A variável dependente, portanto, é representada por um indicador que pode assumir um valor nulo (para os casos em que não há presença de UPS) ou positivo (para os casos em que exista a presença de ao menos uma unidade). Tendo em vista que o tamanho da amostra é fundamental para o sucesso de uma pesquisa, onde amostras pequenas produzem estimativas não confiáveis, ao mesmo tempo em que amostras maiores aumentam o poder de testes estatísticos (HAIR *et al.*, 2010), acredita-se que 5.570 casos é um número adequado para as proposições desta tese.

Arretche (2012) afirma que a análise de dinâmicas municipais vem ganhando bastante relevância para se compreender a implementação de políticas públicas, dada a autonomia política e administrativa que os municípios possuem no contexto federativo do Brasil. Kazepov (2005, p. 24) já havia defendido a premissa de que: “Where you live makes a difference, and the rescaling process that welfare regimes are undergoing increasingly constrains and enables individuals and families' agency according to the qualities of decommodified services they can have access to at the local level”. É a partir dessa perspectiva que as dinâmicas municipais foram analisadas, com especial atenção para a relação estabelecida entre os atores estatais e não estatais, como preconiza Bichir *et al.* (2017).

O banco de dados foi construído através da coleta de dados de diferentes instituições confiáveis, sendo todas de natureza governamental, a destacar: a) o Ministério da Cidadania, através do Censo SUAS 2017; b) o Portal Brasileiro de Dados

Abertos; c) o Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa (IBGE), através do Censo 2010; d) o Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional.

A análise transcorreu em duas etapas: os níveis de presença das UPS; e a preponderância da natureza das UPS. A PUH representa a variável dependente em ambas as etapas. As variáveis explicativas (legado, demanda, capacidade fiscal e capacidade de gestão) também são as mesmas nos dois momentos da pesquisa. A estratégia analítica da primeira questão contemplou análises descritivas, de correlações e regressões. As análises descritivas utilizam diversas ferramentas analíticas, como a elaboração de gráficos, mapas e tabelas que permitem identificar a força e direção de cada variável explicativa em relação à variável dependente. As análises de correlações possibilitaram verificar a força da relação entre as variáveis independentes e a variável dependente, para assim compreender se a respectiva variável analisada possui algum tipo de efeito sobre o nível de presença das UPS. A terceira estratégia consiste na realização de análise de regressão. Neste momento, utilizamos a regressão linear múltipla, visando explicar como as variáveis explicativas (x) influenciam o comportamento da nossa variável dependente (y), ou seja, o efeito de cada variável independente sobre a PUH. Somente os municípios com o indicador positivo foram analisados, tendo em vista que se o município não possui a presença de unidade, não existe efeito a ser analisado. O objetivo das regressões foi avaliar o efeito da variável independente sobre a variável dependente. Esta estratégia foi suficiente para as intenções desta tese por conseguir mensurar o tipo de efeito (força e direção) que as variáveis independentes produzem sobre a variabilidade da PUH, isto é, sobre a presença das UPS nos territórios municipais brasileiros. Três modelos de regressão linear múltipla foram desenvolvidos, sendo um para cada nível de proteção social. É importante destacar que esta primeira etapa não realiza nenhum tipo de distinção para com a natureza da unidade, de maneira que a variável dependente contempla tanto as unidades ofertadas pelo Estado como pelas OSC's.

Modelo 1	Proteção Social Básica	Ambos os atores
Modelo 2	Proteção Social Especial de Média Complexidade	Ambos os atores
Modelo 3	Proteção Social Especial de Alta Complexidade	Ambos os atores

Ao final desta primeira etapa desejamos responder as seguintes questões: as variáveis independentes nos ajudam a compreender os níveis de presença das UPS? Em que medida? Quais variáveis produzem o maior impacto sobre a presença de UPS no nível municipal? Quais são as diferenças observadas entre as regiões brasileiras?

A estratégia analítica da segunda etapa é bastante semelhante à primeira: análises descritivas e regressões. Duas distinções se fazem com relação à anterior etapa: i) os municípios que não possuem a presença de unidades não foram analisados em nenhum momento, uma vez que a inexistência das mesmas não anuncia a preponderância de qualquer natureza; ii) considerando que a variável dependente pode assumir duas direções (preponderância estatal ou não estatal), utilizamos a regressão logística binomial com o objetivo de explicar o comportamento das variáveis explicativas (x) sobre a variável dependente (y), isto é, o efeito sobre a variabilidade da PUHGOV e PUHOSC. Seis modelos de regressão logística foram utilizados, sendo um para cada tipo de ator que executa as unidades analisadas (o Estado ou as OSC's), em cada nível de proteção.

Modelo 1	Proteção Social Básica	Atores estatais
Modelo 2	Proteção Social Básica	Atores não estatais
Modelo 3	Proteção Social Especial de Média Complexidade	Atores estatais
Modelo 4	Proteção Social Especial de Média Complexidade	Atores não estatais
Modelo 5	Proteção Social Especial de Alta Complexidade	Atores estatais
Modelo 6	Proteção Social Especial de Alta Complexidade	Atores não estatais

É importante comentar que embora a unidade de análise seja o nível municipal, para se obter melhores efeitos comparativos, todos os dados são agregados de acordo com as regiões brasileiras.

6.1 NÍVEIS DE AUSÊNCIA: A DISTRIBUIÇÃO DA PROPORÇÃO DE UNIDADES POR HABITANTES (PUH) DE ACORDO COM OS NÍVEIS DE PROTEÇÃO

Esta seção marca o início da parte analítica da tese. Considera-se importante relembrar alguns aspectos da variável dependente que representa o nível de presença: a

proporção de unidades por habitantes (PUH). Em resumo, a mesma se refere ao total de UPS do município, dividido pelo número habitantes (do mesmo município), multiplicado por 10.000 habitantes, que compreende o fator de escala que mais se aproxima da média de habitantes dos municípios brasileiros, distinguida pela seguinte equação:

$$\text{PUH} = \frac{\text{Total de UPS no município}}{\text{Total de habitantes do município}} \times 10.000 \text{ habitantes}$$

Como visto no capítulo 2, o respectivo indicador equaliza as análises dos dados, tendo em vista que algumas unidades federativas possuem muitos municípios de grande e médio porte, em detrimento de outros estados que possuem a maior parte de municípios de pequeno porte. Assim, a PUH é uma forma de corrigir a distorção apresentada pelo total de unidades, padronizando o nível de presença de UPS de acordo com a população do município.

6.1.1 NÍVEIS DE AUSÊNCIA NA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA: A DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS COM INDICADOR NULO

Antes de iniciar a análise dos municípios que possuem a presença de unidades, analisaremos os que não possuem nenhuma unidade instalada nos respectivos níveis de proteção. Vimos a alta concentração de municípios que não haviam implementado nenhuma UPS, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste. Mais especificamente, no âmbito da proteção social básica verifica-se um elevado número de municípios que não possuem a presença de UPS. Os valores identificados chamam a atenção, pois as cinco regiões brasileiras apresentam um alto percentual de municípios com oferta inexistente, em detrimento de municípios com no mínimo uma unidade instalada. Verifica-se que a maior parte (63,51%) dos municípios não possui nenhuma UPS instalada no âmbito da proteção social básica.

Tabela 08: Distribuição dos municípios com indicador nulo na proteção social básica, separados por região

Região	N. Municípios	Percentual
Norte	350	77,8%
Nordeste	1.188	66,2%
Sudeste	944	56,6%
Sul	795	66,8%
Centro-Oeste	261	55,9%
TOTAL	3.538	63,51%

Fonte: Elaboração própria

A tabela 08⁴⁶ indica que as maiores proporções de municípios que não possuem UPS na proteção social básica estão nas Regiões Norte, Sul e Nordeste, respectivamente. Os percentuais de UPS nessas regiões se destacam pelo fato de que aproximadamente 2/3 dos municípios das regiões Sul e Nordeste, além de 3/4 da Região Norte, não possuem nenhuma UPS. Mesmo os municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste apresentam uma proporção maior que 50% de não implementação de unidades. A tabela abaixo caracteriza a distribuição dos municípios com indicador nulo, de acordo com o porte populacional. O percentual indicado se refere à proporção do total de municípios do respectivo porte analisado dentro da região específica, e não da região como um todo.

Tabela 09: Distribuição dos municípios com indicador nulo na proteção social básica, separados por região e porte populacional

Região	Pequeno Porte 1	Pequeno Porte 2	Médio Porte	Grande Porte	Metrópoles	Total de Municípios
Norte	235 (85,5%)	84 (75,0%)	21 (48,8%)	10 (55,6%)	0 (0,0%)	350
Nordeste	879 (73,6%)	252 (58,9%)	41 (36,3%)	16 (30,2%)	0 (0,0%)	1.188
Sudeste	816 (71,3%)	93 (32,6%)	20 (20,2%)	15 (11,3%)	0 (0,0%)	944
Sul	711 (75,4%)	63 (42,9%)	17 (32,1%)	4 (8,7%)	0 (0,0%)	795
Centro-Oeste	221 (61,4%)	29 (40,3%)	7 (41,2%)	4 (25,0%)	0 (0,0%)	261
TOTAL	2.862	521	106	49	0	3.538

Fonte: Elaboração própria

46 Esta tabela está representada pelo gráfico 03 no apêndice.

A tabela 09⁴⁷ evidencia uma associação extremamente positiva entre o porte populacional e a existência de UPS do SCFV. As maiores proporções de municípios que não possuem UPS são os de pequeno porte I⁴⁸, não havendo grandes discrepâncias dentre as regiões. Os municípios de pequeno porte II⁴⁹ começam a sinalizar algumas assimetrias, com discrepâncias entre as regiões Norte/Nordeste e Sul/Sudeste, indicando ser duas realidades bastante distintas. A distribuição dos municípios de médio porte⁵⁰ também não aponta grandes assimetrias dentre as regiões, o que não pode ser dito com relação aos de grande porte⁵¹, que revelam uma forte desigualdade de acesso onde apenas a metade dos municípios da Região Norte possui no mínimo uma unidade instalada, ao passo que quase todos das regiões Sudeste e Sul possuem. Com relação as metrópoles⁵², verifica-se que nenhuma metrópole brasileira, de nenhuma região do país, convive com a inexistência de UPS do SCFV.

Confirma-se, assim, uma associação bastante significativa entre o porte populacional e a existência de UPS no âmbito da proteção social básica. As maiores proporções de municípios com indicador nulo são identificadas dentre os municípios de pequeno porte I. Do outro lado, as menores proporções são observadas nas metrópoles e municípios de grande porte. Há uma clara correlação neste nível de proteção: conforme se aumenta o porte populacional, diminui-se a proporção de municípios que não possuem UPS instalada. Também se constata que os municípios da Região Norte são os que encontram as maiores dificuldades para implementar unidades do SCFV, visto que os dados indicam as menores proporções em todos os portes populacionais.

6.1.2 NÍVEIS DE PRESENÇA NA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I

A análise da proteção social especial – de média e alta complexidade – requer algumas considerações preliminares. Isto porque as principais normativas da política de assistência social prescrevem a oferta de serviços, programas e projetos especializados neste nível de proteção, os quais demandam maior estruturação técnica e operativa devido a natureza e o agravamento das situações que chegam aos equipamentos e seus serviços.

47 Esta tabela está representada pelo gráfico 04 no apêndice.

48 Pequeno porte I: até 20.000 habitantes.

49 Pequeno porte II: de 20.001 a 50.000 habitantes.

50 Médio porte: 50.001 a 100.000 habitantes.

51 Grande porte: 100.001 a 900.000 habitantes.

52 Metrópoles: maior que 900.001 habitantes.

Tanto os serviços da média como da alta complexidade são referenciados ao CREAS. Contudo, a política de assistência social não prevê a implementação deste equipamento em todos os municípios, tal como ocorre com os CRAS na proteção social básica. Na proteção social especial, o CREAS é previsto apenas para os municípios que possuem acima de 20.001 habitantes. Isto significa que os municípios de pequeno porte I (de até 20.000 habitantes), a princípio, não possuem a obrigatoriedade de implementação do respectivo equipamento. Em caso de elevada demanda pela proteção social especial, os municípios de pequeno porte I podem adotar três estratégias: i) por iniciativa do Estado, pode ser implementado equipamentos regionalizados; ii) implementar um CREAS com recursos próprios do município, isto é, sem o cofinanciamento federal; iii) ou, então, estruturar uma equipe técnica para prestar a proteção social especial, vinculada ao órgão gestor da assistência social que acompanhará os serviços da média complexidade.

A tabela abaixo indica os parâmetros de referência para a implementação dos equipamentos CREAS de acordo com o porte populacional dos municípios.

Tabela 10: Parâmetros de referência para implantação do equipamento CREAS

Porte do município	Número de habitantes	Parâmetros de referência
Pequeno porte I	Até 20.000 habitantes	Cobertura de atendimento em CREAS regional; ou implantação de 01 CREAS, quando a demanda local justificar.
Pequeno porte II	De 20.001 a 50.000 habitantes	Implantação de pelo menos 01 CREAS.
Médio porte	De 50.001 a 100.000 habitantes	Implantação de pelo menos 01 CREAS.
Grande porte, metrópoles e DF	A partir de 100.001 habitantes	Implantação de 01 CREAS a cada 200.000 habitantes.

Fonte: Política Nacional de Assistência Social (PNAS)

A não obrigatoriedade deste equipamento nos municípios de porte populacional I gerou algumas dúvidas com relação a incluí-los ou não nas unidades análise. Isto porque os dados iniciais da proteção social especial indicam menores quantidades de UPS nos municípios deste porte. Inicialmente, pensamos que poderia haver uma associação entre a não obrigatoriedade do equipamento CREAS e o baixo número de UPS nos municípios de porte I. Para desfazer as dúvidas sobre considerar ou não as (poucas) UPS presentes nos municípios de porte populacional I, investigamos se existem equipamentos públicos regionalizados (tal como preconiza a política de assistência social) ou implementados por

iniciativa do próprio ente local. A análise foi constituída a partir dos dados do Censo SUAS 2017.

Com relação aos equipamentos regionais, foram identificados apenas três estados que ofertam CREAS regionalizados no âmbito dos municípios de porte populacional I: i) Paraíba, com 23 (vinte e três) unidades; ii) Minas Gerais, com 03 (três) unidades; iii) Ceará, com 02 (duas) unidades. Todos os demais estados não possuem nenhum equipamento regionalizado, o que caracteriza uma absoluta ausência dos estados na implementação de unidades regionais. Ante esta realidade, coube aos municípios de menor porte populacional assumir a execução do respectivo equipamento destinado ao atendimento de suas demandas. Nesta direção, a tabela abaixo indica uma quantidade razoável de CREAS implementados pelos próprios municípios de porte I.

Tabela 11: Distribuição dos municípios que implementaram o equipamento CREAS, separados por região e porte populacional

Região	Pequeno Porte 1	Pequeno Porte 2	Médio Porte	Grande Porte	Metrópoles	Total de Municípios
Norte	55 (7,5%)	101 (10,3%)	42 (12,9%)	24 (6,4%)	10 (7,5%)	350
Nordeste	329 (44,7%)	423 (43,2%)	113 (34,7%)	80 (21,4%)	27 (20,1%)	1188
Sudeste	123 (16,7%)	252 (25,7%)	96 (29,4%)	179 (48,0%)	64 (47,8%)	944
Sul	121 (16,4%)	136 (13,9%)	57 (17,5%)	68 (18,2%)	18 (13,8%)	795
Centro-Oeste	108 (14,7%)	68 (6,9%)	18 (5,5%)	22 (5,9%)	15 (11,2%)	261
TOTAL	736	980	326	373	134	2.549

Fonte: Elaboração própria

Observa-se que diversos municípios de porte populacional I implementaram o equipamento CREAS. Na Região Nordeste quase a metade (44,7%) de municípios de porte I possui uma unidade do equipamento, em detrimento da Região Norte, que apresenta o menor índice (7,5%). As demais regiões possuem uma distribuição semelhante. Os dados extraídos do Censo SUAS revela dois aspectos: i) os entes estaduais de fato não assumiram a responsabilidade de implementar e cofinanciar equipamentos regionalizados para os municípios de porte populacional I; ii) diante da provável demanda pela proteção social especial, os municípios de pequeno porte acabaram assumindo a implementação e manutenção do equipamento por conta própria.

E os municípios que não possuem nenhuma das duas possibilidades citadas, diante de possíveis demandas pela proteção especial, provavelmente estruturaram equipes especializadas; ou, então, não dispõem de nenhuma estratégia para o atendimento das vulnerabilidades de maior complexidade. No entanto, cabe ressaltar que a investigação de tais questões não se insere dentre os objetivos desta tese.

A intenção de apresentar os dados anteriores se fez no sentido de avaliar se os municípios de porte populacional I deveriam ser ou não ser analisados no âmbito da proteção social especial de média e alta complexidade, dada a não obrigatoriedade de implementação do CREAS nos municípios deste porte. No entanto, feito a constatação do elevado número de municípios que possuem o respectivo equipamento público, os mesmos foram considerados como unidades de análise, entendendo que se existem CREAS em diversos municípios deste porte populacional, há equipamentos públicos para referenciar as UPS da proteção social especial.

6.1.2.1 NÍVEIS DE AUSÊNCIA NA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE: A DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS COM INDICADOR NULO

No âmbito da proteção social especial de média complexidade destaca-se a elevada proporção de municípios com indicador nulo, isto é, que não possuem unidades do serviço Centro-Dia em seus territórios. A proteção de média complexidade se assemelha com a proteção básica no sentido de que os municípios que não possuem UPS superam os que possuem em todas as regiões brasileiras. No entanto, se comparado ao nível de proteção anterior, a média complexidade apresenta valores consideravelmente maiores no que se refere a ausência de UPS, conforme se verifica na tabela abaixo.

Tabela 12: Distribuição dos municípios com indicador nulo na proteção social especial de média complexidade, separados por região

Região	N. Municípios	Percentual
Norte	442	98,2%
Nordeste	1.762	98,2%
Sudeste	1.129	67,7%
Sul	949	79,7%
Centro-Oeste	418	89,5%
TOTAL	4.700	84,38%

Fonte: Elaboração própria

A tabela 12⁵³ nos fornece uma dimensão bastante clara sobre a ausência de UPS neste nível de proteção. O percentual de municípios que não possuem nenhuma unidade Centro-Dia beira a totalidade, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste. O menor percentual de municípios é identificado na Região Sudeste, ainda que praticamente 2/3 dos municípios dessa região não possuem UPS Centro-Dia.

Tabela 13: Distribuição dos municípios com indicador nulo na proteção social especial de média complexidade, separados por região e porte populacional

Região	Pequeno Porte 1	Pequeno Porte 2	Médio Porte	Grande Porte	Metrópoles	Total de Municípios
Norte	274 (99,6%)	111 (99,1%)	42 (97,7%)	15 (83,3%)	0 (0,0%)	442
Nordeste	1.194 (99,9%)	421 (98,4%)	109 (96,5%)	37 (69,8%)	1 (20,0%)	1.762
Sudeste	926 (80,9%)	127 (44,6%)	32 (32,3%)	44 (33,1%)	0 (0,0%)	1.129
Sul	808 (85,7%)	88 (59,9%)	27 (50,9%)	26 (56,5%)	0 (0,0%)	949
Centro-Oeste	335 (93,1%)	57 (79,2%)	15 (88,2%)	11 (68,8%)	0 (0,0%)	418
TOTAL	3.537	804	225	133	1	4.700

Fonte: Elaboração própria

A tabela 13⁵⁴ também revela uma leve associação entre o porte populacional e a presença de UPS da PSEMC nos municípios. Observa-se que os municípios de porte populacional I apresentam as menores proporções em todas as regiões. Nos municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a presença de unidades pode ser considerada praticamente inexistente. Mesmo nas regiões Sul e Sudeste a existência de unidades Centro-Dia é bastante escassa, visto que aproximadamente 4/5 dos municípios não dispõe de no mínimo uma unidade. Os dados permitem afirmar que a maior parte dos municípios de porte populacional I, de todas as regiões brasileiras, são os que enfrentam as maiores dificuldades para conseguir implementar unidades neste nível de proteção. Os municípios de pequeno porte II revelam algumas assimetrias entre as regiões: os territórios das regiões Norte e Nordeste continuam sendo os que apresentam as maiores proporções do indicador nulo, com percentuais que beiram a totalidade; a maior assimetria é identificada nas regiões Sudeste e Sul, as quais, diferentemente das demais, apresentam os menores percentuais; na Região Sudeste, por exemplo, a metade dos municípios conseguiu ofertar

53 Esta tabela está representada pelo Gráfico 05 no apêndice.

54 Esta tabela está representada pelo Gráfico 06 no apêndice.

no mínimo uma UPS. Com relação aos municípios de pequeno porte III, verifica-se certa semelhança com os de porte II: menores proporções de presença nas regiões Norte e Nordeste, com percentuais de municípios com indicador nulo que se aproximam da totalidade; elevado percentual de municípios na Região Centro-Oeste; e as regiões Sul e Sudeste apresentando os menores percentuais; na Região Sul praticamente a metade dos municípios possui ao menos uma unidade Centro-Dia instalada; na Região Sudeste o percentual diminui significativamente, indicando que 2/3 dos municípios disponibilizam ao menos uma unidade. Com relação aos municípios de grande porte, observa-se que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentam os maiores percentuais, respectivamente. No outro extremo, as regiões Sudeste e Sul apresentam os menores percentuais. Dentre as metrópoles, apenas uma da Região Nordeste não possui UPS. Todas as demais possuem a presença de unidades Centro-Dia.

Três grandes observações são assinaladas no âmbito da média complexidade: i) os municípios de pequeno porte I também são os que enfrentam os maiores desafios para ofertarem unidades, em detrimento das metrópoles e municípios de grande porte; ii) conforme se aumenta o porte populacional, diminui-se a proporção de municípios que não possuem UPS instalada; iii) os municípios da Região Norte também são os que enfrentam as maiores dificuldades para ofertar unidades do serviço Centro-Dia, visto as menores proporções em todos os portes populacionais.

6.1.2.2 NÍVEIS DE AUSÊNCIA NA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE: A DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS COM INDICADOR NULO

Assim como nos dois níveis anteriores, os valores percentuais dos municípios com indicador nulo superam os municípios que possuem UPS em todas as regiões brasileiras. Isto significa que a maior parte dos municípios não possui a presença de UPS de acolhimento e abrigo.

Tabela 14: Distribuição dos municípios com indicador nulo na proteção social especial de alta complexidade, separados por região

Região	N. Municípios	Percentual
Norte	327	72,7%
Nordeste	1.506	83,9%
Sudeste	740	44,4%

Sul	731	61,4%
Centro-Oeste	252	53,9%
TOTAL	3.556	63,84%

Fonte: Elaboração própria

A tabela 14⁵⁵ indica que os maiores percentuais de inexistência de UPS são encontrados nas regiões Nordeste e Norte. A Região Sul também apresenta um alto percentual de municípios com indicador nulo. E as regiões Centro-Oeste e Sudeste, respectivamente, apresentam os menores percentuais. Observa-se que a presença de UPS é bastante desproporcional neste nível de proteção. Mas a discrepância se torna ainda mais evidente quando se analisa o respectivo indicador de acordo com o porte populacional.

Tabela 15: Distribuição dos municípios com indicador nulo na proteção social especial de alta complexidade, separados por região e porte populacional

Região	Pequeno Porte 1	Pequeno Porte 2	Médio Porte	Grande Porte	Metrópoles	Total de Municípios
Norte	243 (88,4%)	79 (70,5%)	5 (11,6%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	327
Nordeste	1.148 (96,1%)	324 (75,7%)	32 (28,3%)	2 (3,8%)	0 (0,0%)	1.506
Sudeste	722 (63,1%)	17 (6,0%)	1 (1,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	740
Sul	710 (75,3%)	19 (12,9%)	2 (3,8%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	731
Centro-Oeste	233 (65,5%)	17 (19,4%)	1 (5,9%)	1 (6,2%)	0 (0,0%)	252
TOTAL	3.056	456	41	3	0	3.556

Fonte: Elaboração própria

A tabela 15⁵⁶ confirma que na PSEAC também existe uma correlação entre a presença de UPS e o porte populacional. No entanto, a correlação deste nível de proteção se revelou mais evidente que as demais. Ou seja, quanto maior o porte do município, maior a probabilidade da presença de unidades de acolhimento. Os municípios de porte pequeno I mais uma vez são os que enfrentam as maiores dificuldades para implementar unidades, ao passo que os municípios de médio, grande porte e metrópoles tendem a ofertar as mesmas. As regiões Nordeste e Norte novamente apresentam os maiores

55 Esta tabela está representada pelo Gráfico 07 no apêndice.

56 Esta tabela está representada pelo Gráfico 08 no apêndice.

percentuais de inexistência de UPS. Todavia, os percentuais de municípios nas demais regiões também se revelaram altos. Com relação aos municípios de pequeno porte II: aproximadamente 2/3 do total dos municípios das regiões Nordeste e Norte não possuem unidades, distanciando-se em grande medida dos valores observados nas demais regiões brasileiras; a maior parte dos municípios das regiões Centro-Oeste e Sul possui UPS; praticamente todos os municípios da Região Sudeste possuem ao menos uma unidade de acolhimento. Em termos percentuais, a probabilidade de um município de porte II da Região Sudeste ter UPS é praticamente dez vezes maior que um município das regiões Nordeste e Norte, o que corrobora a existência de realidades bastante distintas. Os municípios de médio também apresentam assimetrias na distribuição: as maiores proporções de inexistência são verificadas nas regiões Nordeste e Norte; ao passo que as regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste apresentam percentuais extremamente baixos de inexistência, possibilitando a afirmação de que praticamente todos os municípios de médio porte destas regiões possuem no mínimo uma unidade. Já os percentuais de inexistência de unidades em municípios de grande porte são extremamente baixos em todas as regiões, visto que apenas as regiões Nordeste e Centro-Oeste possuem municípios que ainda não possuem unidades de alta complexidade. Todas as metrópoles, de todas as regiões, também possuem UPS.

6.2 AFINAL, O QUE EXPLICA OS NÍVEIS DE PRESENÇA NOS MUNICÍPIOS?

Esta seção é dedicada a analisar e descrever as variáveis explicativas e sua relação com a presença de UPS nos municípios. Para os propósitos desta primeira etapa, quatro variáveis de nível local são examinadas: i) a demanda; ii) o legado; iii) a capacidade fiscal; iv) e a capacidade de gestão. Deste modo, as próximas quatro subseções são destinadas às análises descritivas de cada variável. O objetivo é compreender o comportamento e a relação que as mesmas possuem com os municípios que possuem ou não a presença de UPS nos respectivos níveis de proteção.

6.2.1 A DEMANDA POTENCIAL POR SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

Vimos que o Protocolo de Gestão Integrada entre Serviços e Benefícios Socioassistenciais (BRASIL, 2009) realizou uma importante aproximação entre os serviços socioassistenciais e os benefícios de transferência de renda do SUAS. O documento define que as famílias beneficiárias do PBF e BPC são consideradas públicos prioritários para o atendimento e acompanhamento nos diversos serviços do SUAS. Isto significa que o público prioritário para as UPS são as famílias que recebem tais benefícios. Em princípio, esta é uma expectativa projetada pela política de assistência social: devem existir equipamentos e serviços socioassistenciais – o que inclui suas respectivas unidades – em quantidade compatível e/ou suficiente para atender as demandas da população beneficiária dos programas de transferência de renda. Trata-se de questão importante a ser analisada, afinal: existe essa associação/integração entre as UPS e os benefícios no nível municipal?

Em tese, as diretrizes da política de assistência social indicam que seria esperado que um maior número de benefícios seja acompanhado por um maior número de unidades de serviços. Considerando que os dados iniciais não indicam essa direção, acabamos optando por investigar essa questão antes de analisar o legado e as respectivas capacidades fiscal e de gestão do nível municipal. Fomos norteados pelos seguintes questionamentos: os territórios que possuem uma maior demanda potencial são os mesmos que possuem os maiores níveis de presença de UPS para atender seus usuários e, assim, alcançar os objetivos delineados pelo referido protocolo de gestão integrada? O oposto também seria verdadeiro? Os municípios que possuem uma menor demanda de benefícios também possuem um menor nível de presença de UPS? Existe essa correlação entre o tamanho da demanda potencial e o nível de presença? Como essa associação ocorre em cada de proteção social?

Para efeitos de investigação, a *proxy* assumida como demanda potencial será a somatória de bolsas famílias e Benefícios de Prestação Continuada (BPC) pagos aos moradores de cada município, representada pela seguinte equação: demanda potencial = BPC + PBF. Assumimos, portanto, que a totalidade de benefícios pagos dentro do município possa representar a variável “demanda” de usuários que ao menos em “potencial” representa o público prioritário ou elegível para o atendimento e acompanhamento nas UPS. Para a construção do banco de dados as informações foram coletadas no Portal brasileiro de dados abertos, no conjunto que fornece: a quantidade de

beneficiários (idosos/PCD) do BPC por município pagador; e a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família por município.

Considerando os 5.570 municípios brasileiros, a distribuição da variável demanda potencial apresenta os seguintes valores.

Tabela 16: Distribuição da variável demanda, considerando os 5.570 municípios

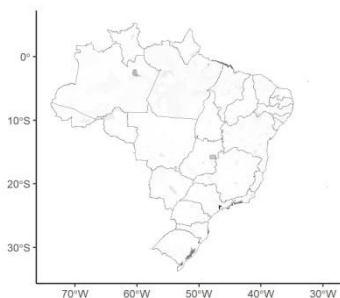
Variável	N (%)	Min.	1st qu.	Mediana	Média	3rd qu.	Max.
DEMANDA	5.570 (100,0%)	8	502,25	1.275	3.335,43	3.127,25	685.779

Fonte: Elaboração própria

A tabela 16 distingue a existência de valores bastante assimétricos, com uma distância demasiadamente significativa entre a mínima (8) e a máxima (685.779). Verifica-se também que a média (3.335,43) de benefícios pagos é ligeiramente superior ao valor identificado no 3rd quartil (3.125,25), indicando que a maior parte dos municípios se aproxima do valor médio. Os dados também apontam que: os primeiros 588 municípios classificados em ordem ascendente são de pequeno porte I (até 10.000) habitantes; destes, os primeiros 32 se localizam na Região Sul, a qual supostamente abrange os municípios que possuem a menor demanda. Estes dois dados demonstram que a variável que possui forte correlação com o porte populacional e com a região.

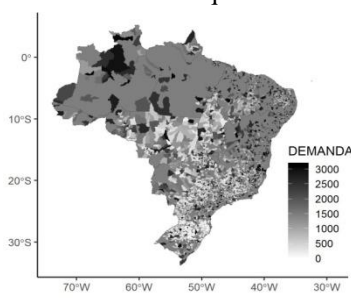
A assimetria comentada se torna ainda mais perceptível quando se visualiza a distribuição da variável demanda potencial por meio de mapas, como se vê abaixo o *plot* em três escalas diferentes.

Mapa 14: Variável demanda em escala normal



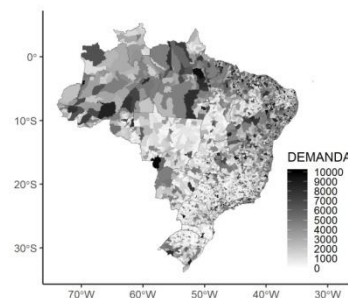
Fonte: Elaboração própria

Mapa 15: Variável demanda, com escala em 3rd qu.



Fonte: Elaboração própria

Mapa 16: Variável demanda, em escala até 10.000



Fonte: Elaboração própria

No mapa 14 a variável é plotada em escala normal, da mínima à máxima. Em função da distância entre ambas, a visualização é bastante prejudicada. Por isso, o mapa

15 aproxima um pouco mais a escala, na tentativa de visualizar os dados com maior nitidez. No entanto, a melhor visualização é encontrada no mapa 16, cuja escala vai da mínima aos 10.000 benefícios, quantidade esta que contempla a demanda potencial de 94,43% dos municípios. Este último mapa ilustra que os municípios das regiões Norte e Nordeste apresentam os maiores níveis de demanda, em detrimento dos municípios das regiões Sul e Sudeste, que apresentam os menores valores. Num primeiro momento, percebe-se que a variável demanda potencial em nada se assemelha com as proporções de unidade por habitantes (PUH), identificadas pelos mapas 5, 6 e 7.

A tabela abaixo apresenta a distribuição da variável demanda potencial de acordo com os municípios que possuem ou não a presença de UPS nos respectivos níveis de proteção.

Tabela 17: Distribuição da demanda nos três níveis de proteção, de acordo com os indicadores positivo e nulo

Indicador	PSB		PSEMC		PSEAC	
	= 0	> 0	= 0	> 0	= 0	> 0
N (%)	3.538 (63,5%)	2.032 (36,5%)	4.700 (84,4%)	870 (15,6%)	3.556 (63,8%)	2.014 (36,2%)
Min.	8	26	8	52	8	38
1st qu.	403	816	460	785	558	949
Mediana	972	2.010	1.201	1.700	910	2.070
Média	2.020,17	5.625,50	2.622,36	7.183,89	1.759,60	6.117,79
3rd qu.	2.386	4.604	2.965	3.880	3.505	5.160
Max.	54.399	685.779	175.351	685.779	20.980	685.779

Fonte: Elaboração própria

Um primeiro aspecto a ser comentado são as mínimas do indicador positivo nos três níveis de proteção (26, 52, 38). Considera-se que tais valores são demasiadamente baixos para o estabelecimento de algum tipo de associação com a existência de UPS. No entanto, a comparação entre ambos os indicadores revela que os valores do indicador positivo superam os do indicador negativo em todas as faixas da distribuição: mínimas, 1º quartis, medianas, médias, 3º quartis e máximas. Na proteção básica e de média complexidade, a média do indicador positivo é mais que o dobro do indicador nulo. Na proteção de alta complexidade a média do indicador positivo é mais que o triplo da apresentada pelo indicador nulo. Este conjunto de informações indica que existe algum grau de associação entre a variável demanda e a presença de UPS no município, mas os dados não são suficientes para demonstrar o tamanho dessa correlação.

Os valores das máximas do indicador nulo indicam que mesmo uma demanda considerada relativamente alta não explica a presença de UPS em alguns casos. Já o valor máximo do indicador nulo na proteção de alta complexidade é significativamente menor que nos demais níveis, indicando que nenhum município que possui uma demanda acima deste nível não possui a presença de UPS na proteção de alta complexidade. Ao mesmo tempo, denota que a demanda demonstra ter uma correlação maior com a presença de UPS na proteção de alta complexidade.

A distribuição da variável demanda em escala normal⁵⁷ revela um maior volume de municípios com indicador nulo em detrimento do positivo, onde as diferenças entre os volumes são notadas em cada nível de proteção. Considerando que a distribuição da maior parte dos municípios – tanto no indicador positivo como nulo – se localiza pouco à frente do 3rd quartil, com valores extremamente distantes das máximas, a análise em escala normal acaba sendo inviabilizada. Para resolver essa questão, realizamos a transformação logarítmica dos dados, para melhorar a visualização da distribuição dos mesmos e, assim, avançar na análise. É importante comentar que este procedimento em nada prejudica ou compromete a interpretação dos dados. Ao contrário, trata-se de uma estratégia que remove as assimetrias e amplia a capacidade de interpretação da variável demanda potencial.

Feito a transformação logarítmica da variável demanda potencial, nos três níveis de proteção social, confirma-se o comportamento bastante assimétrico da variável, onde a maior parte dos municípios apresenta valores considerados baixos na variável demanda (se comparado com as respectivas máximas). A distribuição da proteção básica⁵⁸ e de alta complexidade⁵⁹ revela que na medida em que se aumentam os valores da demanda, os municípios com indicador positivo ocupam faixas da distribuição não ocupadas por municípios com indicador nulo, sobressaindo-se ao mesmo. Essa observação denota a existência de uma associação entre o aumento da variável demanda e a existência de UPS nos municípios, sobretudo nestes dois níveis de proteção. No entanto, não se trata de uma associação moderada ou forte pelo fato de que uma grande parte dos municípios que não possui a presença de UPS ocupa as mesmas faixas da distribuição ocupadas por municípios que possuem unidades.

57 Ilustrada pelos histogramas 05, 06 e 07, no apêndice.

58 Ilustrada pelo histograma 08, em apêndice.

59 Ilustrada pelo histograma 10, em apêndice.

A distribuição da função *log* da variável demanda potencial, de acordo com as regiões, nos fornece uma melhor visualização da relação que a variável estabelece com os municípios que possuem ou não possuem UPS em cada nível de proteção. Na proteção social básica⁶⁰ a distribuição da demanda é mais elevada nas regiões Norte e Nordeste, indicando que a maior parte das unidades do SCFV encontra-se nos territórios onde existe uma demanda potencial maior. Na proteção de média complexidade⁶¹ se observa o maior distanciamento entre os indicadores positivos e nulos. A relação da variável demanda e a presença de UPS é bastante peculiar nas regiões Norte e Nordeste, uma vez que o indicador positivo de ambas as regiões apresenta as menores amplitudes e frequências mais elevadas, indicando que a existência de unidades Centro-Dia é absolutamente menor se comparado às demais regiões, podendo ser encontrada apenas dentre os municípios que possuem um nível de demanda extremamente elevado. A distribuição da proteção de alta complexidade⁶² também demonstra que nas regiões Norte e Nordeste apenas os municípios com maior demanda potencial possuem unidades instaladas. A Região Nordeste apresenta uma realidade ainda mais específica, com uma pequena amplitude e elevada frequência, indicando que a presença de unidades de acolhimento é bastante pequena (se comparada às demais regiões), localizando-se nos municípios que possuem as maiores demandas potenciais.

Quatro aspectos podem ser destacados a partir da análise desta variável: i) a existência de municípios que possuem uma pequena demanda, mas possuem UPS (nos três níveis de proteção); ii) a constatação de municípios com grande demanda, sobretudo nas proteções básica e especial de média complexidade, mas que não possuem unidades de serviço; iii) a maior correlação entre a variável demanda e a presença de UPS na proteção de alta complexidade; iv) a forte correlação entre a presença de UPS e a elevada demanda potencial observada nos municípios das regiões Norte e Nordeste. Este conjunto de dados indica que a variável demanda potencial nos ajuda a compreender a presença de UPS em determinados contextos, ainda que com algumas limitações. No entanto, conseguimos assegurar que, de maneira geral, o número de beneficiários dos programas de transferência de renda não é acompanhado por uma cobertura de UPS compatível a demanda.

60 Ilustrada pelo boxplot 01, em apêndice.

61 Ilustrada pelo boxplot 02, em apêndice.

62 Ilustrada pelo boxplot 03, em apêndice.

6.2.2 O LEGADO DOS MUNICÍPIOS

Arretche (1995) esclarece que as análises do neoinstitucionalismo histórico compreendem as políticas sociais como consequência de algumas configurações históricas. Segundo a autora, a formulação e implementação das políticas sociais são determinadas pela capacidade estatal, de modo que "[...] as estruturas institucionais do Estado, tais como se conformam historicamente em cada país, influenciam a formação e o desenvolvimento dos interesses e modalidades de ação dos grupos da sociedade civil" (p. 30). Na mesma direção, Pierson (2001) assinala que o legado pode ser compreendido enquanto estruturas consequenciais, de maneira que os contornos institucionais do tempo passado condicionam e desencadeiam constrangimentos reais para o tempo presente. Em outros termos, ele informa que os acontecimentos passados interferem com os que acontecem no presente, de maneira que o conceito possibilita compreender como alguns acontecimentos são fortemente caracterizados por sua trajetória histórica, ou seja, "[...] they are heavily shaped by their legacy. Furthermore, even though the analysis is done during a specific time, we should consider the legacy exactly because it shows what has been done in terms of social protection" (Sátyro & Cunha, 2018, p. 09).

No Brasil é possível falar de um legado de desigualdades, inclusive territoriais, no acesso às políticas de bem-estar (SÁTYRO, 2014; SÁTYRO; CUNHA, 2018). Desigualdade esta que também pode ser observada no contexto do SUAS, especialmente no campo da oferta de serviços, visto a discrepância mensurada por meio da distinta presença de UPS nos territórios brasileiros. A nossa primeira hipótese depreende que tais desigualdades não se constituíram num curto espaço de tempo. E, ainda que o SUAS tenha como objetivo equalizar a oferta de serviços nos municípios brasileiros, impulsionando a oferta de serviços via equipamentos públicos estatais (BRETTAS, 2016), ainda não se têm muita clareza sobre a relação que o legado estabelece com os atuais níveis de presença de UPS nos municípios. Ou então, se existe uma relação entre a existência das unidades implementadas antes do SUAS e o atual nível de presença. Neste sentido, a presente subseção investiga a hipótese de que *parte das desigualdades identificadas na composição das UPS nos territórios são pré-existentes à implementação do SUAS, de maneira que o legado possui ampla capacidade explicativa sobre a presença e a preponderância das UPS nos territórios*. Para investigar a questão proposta, analisamos se o estoque de UPS pré-existentes ao SUAS (inauguradas até o ano de 2005) possui algum tipo de correlação com o atual nível de presença das UPS nos municípios.

A variável legado foi construída a partir dos dados do Censo Suas 2017, fornecidos pelo Ministério da Cidadania (MC). Todas as UPS identificadas na unidade de análise (município) foram separadas e agregadas em dois conjuntos de informações: i) as unidades inauguradas antes da implementação SUAS; ii) as unidades inauguradas após a implementação do SUAS. O foco da análise neste primeiro momento recai apenas sobre o primeiro conjunto de informações: as UPS implementadas até o exercício de 2005. A partir desta categorização das UPS foi possível identificar os municípios que tinham ou não pelo menos uma unidade antes da implementação do SUAS. Os resultados são apresentados na tabela abaixo. O indicador positivo corresponde aos municípios que até 2005 tinham a presença de no mínimo uma unidade de prestação de serviço, considerando os três níveis de proteção. O indicador nulo representa os municípios que não tinham a presença de nenhuma unidade até o respectivo ano.

Tabela 18: Contagem dos municípios com indicador positivo e nulo, de acordo com a variável legado e as regiões brasileiras.

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Indicador positivo	65 (14,4%)	230 (12,8%)	911 (54,6%)	472 (39,6%)	174 (37,3%)	1.852 (33,2%)
Indicador nulo	385 (85,6%)	1.564 (87,2%)	757 (45,4%)	719 (60,4%)	293 (62,7%)	3.718 (66,8%)

Fonte: Elaboração própria

A tabela 18 apresenta a distribuição dos indicadores de UPS nos municípios antes da implementação do SUAS. É importante ressaltar que os dados compreendem os três níveis de proteção. O maior estoque de unidades é observado nos municípios da Região Sudeste, seguido das regiões Sul e Centro-Oeste. A Região Sudeste é a única onde pouco mais da metade dos municípios já havia disponibilizado no mínimo uma UPS antes de 2005. As regiões Nordeste e Norte se destacam pela alta proporção de municípios completamente descobertos de qualquer oferta de UPS até o ano em questão. A tabela a seguir apresenta a distribuição em cada nível de proteção.

Tabela 19: Contagem dos municípios com indicador positivo e nulo, de acordo a variável legado

Região	PSB		PSEMC		Alta PSEAC	
	> 0	= 0	> 0	= 0	> 0	= 0
Norte	21 (4,7%)	429 (95,3%)	7 (1,6%)	443 (98,4%)	54 (12,0%)	396 (88,0%)
Nordeste	125 (7,0%)	1.669 (93,0%)	25 (1,4%)	1.769 (98,6%)	155 (8,6%)	1.639 (91,4%)
Sudeste	461 (27,6%)	1.207 (72,4%)	451 (27,0%)	1.217 (73,0%)	732 (43,9%)	936 (56,1%)
Sul	214 (18,0%)	977 (82,0%)	218 (18,3%)	973 (81,7%)	330 (27,7%)	861 (72,3%)
Centro-Oeste	69 (14,8%)	398 (85,2%)	45 (9,6%)	422 (90,4%)	150 (32,1%)	317 (67,9%)
Total	890 (16,0%)	4.680 (84,0%)	746 (13,4%)	4.824 (86,6%)	1.421 (25,5%)	4.149 (74,5%)

Fonte: Elaboração própria

A tabela 19 revela que os municípios das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, respectivamente, tinham o maior estoque de UPS no âmbito da proteção básica. A discrepância entre as regiões é bastante significativa, visto que a Região Sudeste revela uma proporção seis vezes maior que a Região Norte e quatro vezes maior que a Região Nordeste. Esta discrepância é ainda mais acentuada no âmbito da proteção de média complexidade, onde se observa, mais uma vez, que as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentam os maiores estoques de UPS. As regiões Norte e Nordeste, quando comparadas com a Região Sudeste, indicam um estoque de aproximadamente dezessete e dezenove vezes menos municípios com a presença de no mínimo uma UPS antes do SUAS. A proteção de alta complexidade é o nível de proteção que apresenta as maiores proporções de municípios com indicador positivo, isto é, o maior estoque de unidades inauguradas antes do SUAS. A maior proporção novamente é identificada na Região Sudeste, seguida das regiões Centro-Oeste e Sul. Este nível de proteção também apresenta uma grande discrepância entre os municípios das regiões Norte e Nordeste para com a Região Sudeste.

Os dados identificados na tabela 20 apresentam alta equivalência com a distribuição informada pela tabela 04⁶³: maiores proporções de municípios nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste; e menores proporções nas regiões Norte e Nordeste. Este comparativo reforça o pressuposto de que a variável legado possui ampla capacidade

63 Média da PUH das UPS, segundo as regiões e nível de proteção.

explicativa sobre o atual nível de presença de UPS nos municípios. No entanto, para aprofundar essa questão, construímos um indicador específico para a variável legado, semelhante ao que foi utilizado para verificar a proporção de unidades por habitantes (PUH).

A variável legado é representada pela seguinte equação:

$$\text{Legado} = \frac{\# \text{ UPS antes do SUAS}}{\text{População do município}} * 10.000$$

Desta forma, a variável legado contemplou apenas os 1.852 municípios que revelaram a presença de UPS antes da implementação do SUAS. É importante comentar que esta variável foi a única que não analisou o indicador nulo; afinal, se não existia a presença de unidades antes do SUAS, não há distribuição a ser analisada e comparada.

Tabela 20: Distribuição da variável legado, considerando os 1.852 municípios

Variável	N (%)	Min.	1st qu.	Mediana	Média	3rd qu.	Max.
Legado	1.852 (33,2%)	0,039	0,469	0,911	1,268	1,738	10,741

Fonte: Elaboração própria

Desta feita, considerando os três níveis de proteção social, a distribuição da variável legado indica que algumas faixas de distribuição se distanciam fortemente entre si, como a distância entre a mínima e o 1º quartil, assim como os valores entre o 3º quartil e a máxima. A tabela a seguir apresenta a distribuição do legado em cada nível de proteção social.

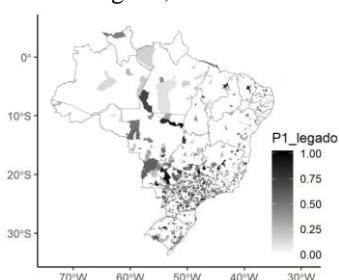
Tabela 21: Distribuição da variável legado, nos três níveis de proteção

	PSB	PSEMC	PSEAC
N (%)	890 (16,0%)	746 (13,4%)	1.421 (25,5%)
Min.	0,012	0,008	0,030
01st qu.	0,285	0,217	0,264
Mediana	0,579	0,447	0,504
Média	0,974	0,643	0,705
3rd qu.	1,189	0,856	0,925
Max.	10,741	5,515	5,785

Fonte: Elaboração própria

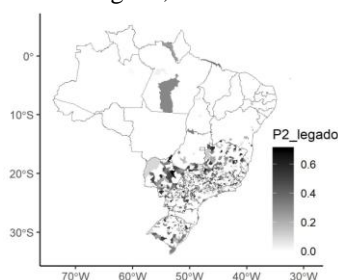
Verifica-se que a distribuição não revela nenhuma assimetria a ser comentada, uma vez que as distribuições apuradas nos três níveis são equivalentes em todas as faixas. A maior distância ocorre entre as mínimas e os 1º quartis, o que indica que em 2005 havia muitos municípios com estreita cobertura de unidades para cada 10.000 habitantes em todos os níveis. Os mapas a seguir ilustram o estoque de UPS em cada nível de proteção. Observa-se que todos demonstram que a concentração das unidades em determinadas regiões, assim como a ausência em outras, é uma realidade anterior ao SUAS.

Mapa 17: Distribuição da variável legado, na PSB



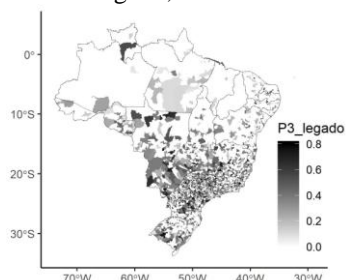
Fonte: Elaboração própria

Mapa 18: Distribuição da variável legado, na PSEMC



Fonte: Elaboração própria

Mapa 19: Distribuição da variável legado, na PSEAC



Fonte: Elaboração própria

Na proteção básica⁶⁴ se nota: a concentração e maior estoque de unidades nos municípios das regiões Sudeste e Sul; alguns municípios das regiões Centro-Oeste e Nordeste tinham unidades, embora num menor nível se comparado as regiões anteriormente citadas; a presença de UPS na Região Norte era bastante escassa antes da implementação do SUAS. Na proteção de média complexidade⁶⁵ se percebe: um maior estoque de unidades nos municípios das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste; em detrimento das regiões Norte e Nordeste, onde quase não se observa a presença de unidades antes do SUAS. Na proteção social de alta complexidade⁶⁶ se verifica que mais uma vez os municípios das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste assinalam as maiores concentrações de unidades de acolhimento inauguradas antes do SUAS.

A análise da variável legado revela uma enorme semelhança entre o estoque de unidades implementadas antes do SUAS e os atuais níveis de presença. Esta observação se aplica aos três níveis de proteção. Em outros termos, os resultados indicam que a

⁶⁴ Ilustrada pelo boxplot 04 no apêndice.

⁶⁵ Ilustrada pelo boxplot 05 no apêndice.

⁶⁶ Ilustrada pelo boxplot 06 no apêndice.

variável legado apresenta as maiores concentrações de unidades exatamente nos mesmos territórios onde são verificados os maiores níveis de presença atualmente. De modo semelhante, os menores estoques, ou a inexistência deles, são observados nos territórios que atualmente possuem os menores níveis de presença de UPS. O conjunto de dados revela que a variável legado possui um amplo poder explicativo sobre a presença de UPS nos municípios.

6.2.3 A CAPACIDADE FISCAL DOS MUNICÍPIOS

Discussões sobre a capacidade fiscal dos municípios, a importância do desempenho da economia local, da arrecadação tributária e das transferências entre os entes federados como alavanca para o desenvolvimento humano já foram bastante exploradas pela literatura (RANIS, STEWART E RAMIZES, 2000; SURI et al., 2011), assim como a relação entre as receitas públicas e o desenvolvimento social (SLACK, 2007; BAIÃO, 2013). Alguns autores já identificaram que os municípios com pequena dinâmica econômica e capacidade de arrecadação possuem menor capacidade de gasto e, conseqüentemente, pouca capacidade para implementar políticas e ofertar serviços. Por outro lado, municípios com maior disponibilidade de recursos possuem as melhores condições para implementar serviços (PRUD'HOMME, 1995; BAIÃO, 2013). No âmbito da política de assistência social, inclusive, já foi identificado que a capacidade fiscal do governo local possui uma associação positiva com a criação de organizações privadas sem fins lucrativos (SÁTYRO, KARRUZ & CUNHA, *no prelo*). Partindo desses preceitos, e considerando que os municípios representam o ente que realiza o maior aporte financeiro para a oferta dos serviços socioassistenciais, espera-se que a capacidade fiscal esteja associada aos níveis de presença de UPS nos territórios. A proposta desta subseção, portanto, é analisar a correlação entre a variável capacidade fiscal e a presença de UPS, visando responder a pergunta lançada no capítulo IV: “municípios que possuem maior capacidade de gerar recursos próprios possuem mais unidades de prestação de serviço? Em que medida existe essa correlação?”.

A construção da variável capacidade fiscal considerou a atual estrutura do orçamento dos municípios no Brasil, a qual é majoritariamente composta por duas

grandes linhas de receitas: i) as receitas tributárias⁶⁷; ii) as transferências correntes⁶⁸. Existem outros tipos de receitas, no entanto, essas duas correspondem a maior parcela do orçamento municipal. Para efeitos dessa pesquisa, a variável capacidade fiscal dos municípios foi construída através da seguinte equação: $CF = RT / TC$, a qual representa uma ponderação entre a somatória das três principais receitas tributárias dos municípios, dividida pela somatória das transferências correntes. Este cálculo possibilita identificar a capacidade de recursos gerados no município (através de impostos) em detrimento das transferências intergovernamentais. Os dados para a construção da variável foram obtidos a partir de informações do Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A tabela abaixo apresenta os valores da distribuição da variável capacidade fiscal, considerando os 5.570 municípios brasileiros. Inicialmente, é possível verificar que se trata de uma variável bastante assimétrica em razão dos valores identificados pela média, 3º quartil e máxima, cuja distância entre os dois últimos é demasiadamente grande. Outrossim, os dados revelam que apenas 25 municípios possuem capacidade fiscal maior que 1, sendo que: todos se localizam nas regiões Sul e Sudeste; e há municípios de todos os portes populacionais (1, 2, 3, 4 e 5).

Tabela 22: Distribuição da variável capacidade fiscal, considerando os 5.570 municípios

Variável	N (%)	Min.	1st qu.	Mediana	Média	3rd qu.	Max.
Capacidade Fiscal	5.570 (100,0%)	0	0,036	0,071	0,122	0,145	2,235

Fonte: Elaboração própria

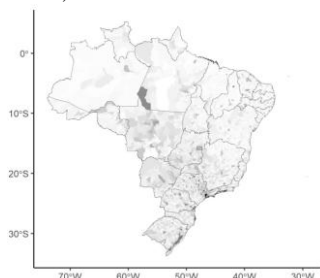
A assimetria identificada na descrição da variável capacidade fiscal se torna ainda mais perceptível quando visualizada por meio dos seguintes mapas, plotados em três escalas diferentes. Como se observa, a melhor escala para se analisar a distribuição da variável capacidade fiscal é representada pelo 1º quartil, ilustrada através do mapa 22. A intenção de apresentar a três versões é para demonstrar a assimetria da distribuição da

67 As receitas tributárias (RT) são as receitas geradas através de impostos em âmbito municipal, como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

68 As transferências correntes (TC) ou transferências intergovernamentais, por sua vez, correspondem as transferências da União e dos Estados, como a quota parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), as transferências e recursos do SUS, do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), além de outras transferências da União.

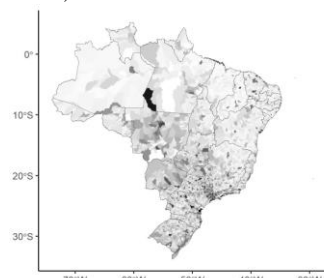
variável, o que posteriormente também irá demandar a transformação logarítmica (*log*) da variável.

Mapa 20: Variável capacidade fiscal, com escala máxima



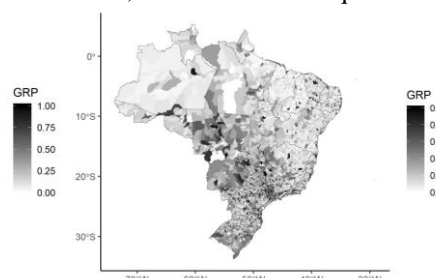
Fonte: Elaboração própria

Mapa 21: Variável capacidade fiscal, com escala média



Fonte: Elaboração própria

Mapa 22: Variável capacidade fiscal, com escala em 1º quartil



Fonte: Elaboração própria

O mapa 22 revela que os municípios das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste possuem as maiores capacidades fiscais, em oposição aos das regiões Norte e Nordeste, que possuem as menores. Para melhor distinção do comportamento da variável sobre o nível de presença, a tabela a seguir apresenta a distribuição da capacidade fiscal em cada nível de proteção, considerando os municípios com indicador positivo e nulo.

Tabela 23: Distribuição da variável capacidade fiscal nos três níveis de proteção, de acordo com os indicadores positivo e nulo

Indicador	PSB		PSEMC		PSEAC	
	= 0	> 0	= 0	> 0	= 0	> 0
N (%)	3.538 (63,5%)	2.032 (36,5%)	4.700 (84,4%)	870 (15,6%)	3.556 (63,8%)	2.014 (36,2%)
Min.	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
01st qu.	0,032	0,051	0,033	0,094	0,028	0,081
Mediana	0,058	0,110	0,061	0,172	0,050	0,148
Média	0,092	0,176	0,101	0,236	0,075	0,207
3rd qu.	0,111	0,226	0,117	0,293	0,088	0,257
Max.	1,977	2,236	1,977	2,240	1,728	2,235

Fonte: Elaboração própria

A tabela anterior indica que nos três níveis de proteção a mínima é 0, tanto para os municípios com indicador positivo como nulo. Isto significa que alguns municípios que não possuem nenhum nível de capacidade fiscal conseguiram implementar ao menos uma UPS na proteção básica, de média e alta complexidade. Do outro lado, também se constata que diversos municípios com alta capacidade fiscal não possuem unidades. As assimetrias identificadas possuem correlação com a região e, em menor medida, com o

porte populacional: os municípios de maior porte populacional das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste possuem as maiores capacidades fiscais; e, por outro lado, os municípios das regiões Norte e Nordeste, sobretudo os de menor porte populacional, possuem as menores. Este conjunto de observações indica que a capacidade fiscal produz impactos sobre o nível de presença das UPS, muito embora, por si só, ela não determina a presença de UPS.

A distribuição da capacidade fiscal em escala normal⁶⁹, e posteriormente em escala logarítmica, revela que na proteção social básica⁷⁰: uma significativa parte dos municípios que possuem unidades do SCFV ocupa as mesmas faixas de distribuição dos que não possuem UPS, indicando a existência de territórios com a mesma capacidade fiscal, mas em condições distintas, onde alguns possuem a presença de unidades do SCFV e outros não; no entanto, a maior parte dos municípios que não possui a presença de unidades do SCFV assume baixos valores da capacidade fiscal, e na medida em que se aumenta a variável, a camada de municípios que possui unidades ocupa faixas da distribuição não ocupadas pelos municípios com indicador nulo. Na proteção de média complexidade⁷¹ a assimetria entre as duas camadas é bastante significativa, visto a enorme diferença entre ambas. No entanto, não há grandes considerações a serem feitas, exceto que o volume de municípios que possuem a presença de UPS é significativamente menor que nos demais níveis. O padrão da distribuição da proteção de alta complexidade⁷² se assemelha ao da proteção básica: na medida em que se aumenta a variável capacidade fiscal, os municípios que possuem a presença de unidades de acolhimento se sobressaem aos que não possuem. Contudo, este nível de proteção demonstra uma sobressaliência maior, indicando que a capacidade fiscal possui maior correlação maior com a presença de UPS neste nível de proteção.

A distribuição da capacidade fiscal de acordo com as regiões brasileiras indica que, na proteção básica⁷³: os municípios das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentam as maiores capacidades fiscais e presença de unidades do SCFV, em detrimento dos municípios das regiões Norte e Nordeste, que possuem as menores capacidades; com relação aos municípios que não possuem a presença de unidades, a Região Nordeste possui a maior amplitude e o maior número de outliers nas duas

69 Ilustrada pelos histogramas 11, 12 e 13 no apêndice.

70 Ilustrada pelo histograma 14 no apêndice.

71 Ilustrada pelo histograma 15 no apêndice.

72 Ilustrada pelo histograma 16 no apêndice.

73 Ilustrada pelo boxplot 07 no apêndice.

extremidades, indicando a ausência de UPS do SCFV mesmo em seus territórios de maior capacidade fiscal. Na proteção especial de média complexidade⁷⁴: os pouquíssimos municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste que possuem a presença de unidades Centro-Dia são os que possuem as maiores capacidades fiscais. Na proteção de alta complexidade⁷⁵ o indicador positivo dos municípios das regiões Sudeste e Sul apresentam amplitudes maiores e mais elevadas se comparado às demais regiões, indicando as maiores coberturas de unidades de acolhimento em territórios com capacidades diversas, porém, maiores se comparado às demais regiões. Com relação aos municípios que não possuem a presença de unidades, a região Nordeste apresenta a maior amplitude e o maior número de outliers nas duas extremidades, indicando mesmo os municípios com maior capacidade fiscal não possuem a presença de UPS de acolhimento.

A análise desta variável nos permite assinalar dois aspectos que se destacam: a existência de diversos municípios com capacidade fiscal igual a zero, ou extremamente baixa, mas que possuem UPS; e a existência de municípios com alta capacidade fiscal e nenhuma unidade instalada. No entanto, as maiores coberturas de unidades de fato são observadas nos territórios de maior capacidade fiscal, sobretudo nos municípios das Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Esta última observação indica que a capacidade fiscal possui uma forte associação com a presença de UPS, sobretudo no âmbito da proteção de alta complexidade.

6.2.4 A CAPACIDADE DE GESTÃO DOS MUNICÍPIOS

Para além de analisar a capacidade fiscal dos municípios, também analisaremos a capacidade de gestão dos mesmos. A literatura de políticas pública já distinguiu a relação entre a capacidade burocrática/administrativa do Estado e a implementação de políticas e serviços (HUNTINGTON, 1996; GEDDES, 1996; KNUTSEN, 1993; FERNANDES, 2014), demonstrando que grande parte dos municípios brasileiros possui uma estrutura organizacional caracterizada por disparidades regionais, reflexo de uma capacidade institucional pouco desenvolvida em termos de aporte institucional, eficiência, eficácia e transparência nos processos da administração pública direta dos municípios (VELOSO, MONASTERIO, VIEIRA *et al.*, 2011).

74 Ilustrada pelo boxplot 08 no apêndice.

75 Ilustrada pelo boxplot 09 no apêndice.

Vimos que no campo da política de assistência social a execução de alguns serviços exige o cumprimento de diversos pré-requisitos, normatizações e etapas burocráticas, sobretudo quando se trata da implementação realizada por atores não estatais. De modo geral, espera-se que o nível local tenha algum nível de capacidade de gestão para implementar a política. No campo do relacionamento com o setor não estatal, espera-se que o município seja capaz de oferecer suporte ao terceiro setor em diversas questões administrativas, legais e burocráticas, para que, posteriormente, as organizações consigam estabelecer o vínculo com a rede SUAS e acessar as formas de financiamento dos serviços (BRUNI, 2016). Nesta direção, a presente análise verifica se a capacidade de gestão dos municípios possui alguma relação sobre o nível de presença das UPS nos territórios. Investigamos se uma boa capacidade de gestão municipal aumenta a presença de unidades; ou então, por outro lado, se uma baixa capacidade de gestão se relaciona com a ausência de UPS.

Utilizamos o IGD-SUAS foi utilizado como *proxy* da capacidade de gestão dos municípios. Trata-se de um indicador criado pelo antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), desenvolvido para apurar os resultados dos municípios no que se refere a implementação, execução e monitoramento dos serviços, programas e projetos do SUAS. Consideramos que o IGD-SUAS representa um indicador fidedigno para analisar a qualidade da gestão local da política de assistência social, uma vez que sua composição consegue capturar diversos aspectos da gestão municipal: a qualidade dos serviços; o horário de funcionamento; os recursos humanos disponíveis; a estrutura física dos equipamentos; e a execução financeira dos fundos de assistência social. A variável foi coletada no próprio site do Ministério da Cidadania (MC), o qual disponibiliza o índice de todos os municípios brasileiros.

A distribuição da variável capacidade de gestão dos 5.570 municípios, considerando os três níveis de proteção social, revela um comportamento bastante simétrico em quase todas as faixas de distribuição.

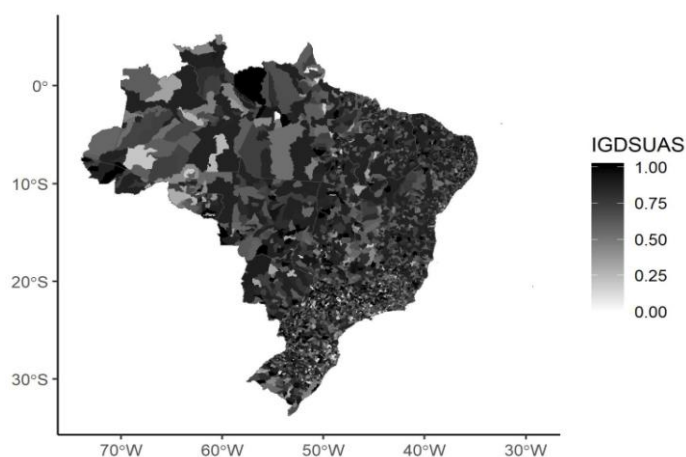
Tabela 24: Distribuição da variável capacidade de gestão, considerando os 5.570 municípios

Variável	N (%)	Min.	1st qu.	Mediana	Média	3rd qu.	Max.
Capacidade de gestão	5.570 (100,0%)	0	0,600	0,830	0,752	0,870	1

Fonte: Elaboração própria

O mapa abaixo ilustra a distribuição da variável capacidade de gestão nos municípios brasileiros. É válido informar que os resultados desta variável não exigiram nenhum tipo de modificação na escala para uma melhor visualização. Também se observa que a distribuição da variável não apresenta nenhum tipo de discrepância dentre as regiões brasileiras. De maneira geral, a maior parte dos territórios, das cinco regiões brasileiras, apresenta uma capacidade equivalente. Poucos municípios possuem uma baixa capacidade de gestão. Ambas as observações, a princípio, indica que esta variável possui uma fraca correlação com a presença de UPS nos territórios.

Mapa 23: Variável capacidade de gestão, em escala normal



Fonte: Elaboração própria

A tabela abaixo apresenta a distribuição da variável capacidade de gestão nos três níveis de proteção social, de acordo com os municípios que possuem ou não a presença de UPS.

Tabela 25: Distribuição da variável capacidade de gestão nos três níveis de proteção, de acordo com os indicadores positivo e nulo

Indicador	PSB		PSEMC		PSEAC	
	= 0	> 0	= 0	> 0	= 0	> 0
N (%)	3.538 (63,5%)	2.032 (36,5%)	4.700 (84,4%)	870 (15,6%)	3.556 (63,8%)	2.014 (36,2%)
Min.	0	0	0	0,07	0	0
01st qu.	0,665	0,665	0,600	0,650	0,600	0,620
Mediana	0,758	0,745	0,840	0,790	0,850	0,800
Média	0,728	0,736	0,751	0,756	0,753	0,748
3rd qu.	0,835	0,847	0,870	0,870	0,870	0,870
Max.	1	1	1	1	1	1

Fonte: Elaboração própria

Como se nota, a distribuição é bastante simétrica nos três níveis de proteção, não havendo discrepâncias a serem comentadas. Todos os indicadores positivos e nulos apresentam valores bastante próximos nas diferentes faixas da distribuição: mínimas; 1º quartis; medianas; médias; 3º quartis; e máxima. Os dados confirmam que municípios com uma capacidade de gestão extremamente semelhante apresentam situações distintas: alguns possuem a presença de UPS e outros não.

A distribuição da variável em escala normal⁷⁶ e logarítmica confirmam a inexistência de assimetrias entre os níveis de proteção. Na proteção básica⁷⁷, ambas as camadas apresentam uma distribuição semelhante, confirmando que tanto os municípios que possuem a presença de UPS do SCFV, como os que não possuem, ocupam as mesmas faixas da distribuição. Verifica-se que uma pequena porção de municípios que não possuem unidades do SCFV se posiciona nas faixas próximas à zero. Na proteção de média complexidade⁷⁸, os municípios que possuem UPS Centro-Dia não se sobressaem aos que não possuem em nenhum momento da distribuição. Na proteção de alta complexidade⁷⁹ se verifica um padrão diferente dos níveis anteriores. A camada dos municípios que não possui a presença de unidades de acolhimento é mais alargada, ocupando maior extensão da distribuição, ao passo que a camada dos municípios que possui a presença de UPS se concentra nas faixas mais altas da variável. Quase não se observa municípios com indicador positivo nas faixas inferiores da distribuição.

A distribuição da variável capacidade de gestão, de acordo com as regiões brasileiras, confirma que a distribuição ocorre de maneira bastante proporcional entre as regiões brasileiras. Na proteção básica⁸⁰ as maiores distinções são observadas nas regiões Sul e Sudeste, as quais possuem as maiores amplitudes interquartílicas e número de outliers na faixa inferior da distribuição dos municípios que não possuem a presença de unidades do SCFV. A distribuição dos indicadores da proteção de média complexidade⁸¹ indicam que a maior presença de UPS do Centro-Dia ocorre nos municípios das regiões Sul e Sudeste, cobrindo uma ampla faixa da distribuição, inclusive nas áreas que indicam menores valores da capacidade de gestão. O indicador que representa a inexistência de UPS Centro-Dia apresenta grande amplitude, alcançando as faixas mais altas desta variável. Nas regiões Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste, inclusive, as máximas

76 Ilustrada pelo histograma 17, 18 e 19 no apêndice.

77 Ilustrada pelo histograma 20 no apêndice.

78 Ilustrada pelo histograma 21 no apêndice.

79 Ilustrada pelo histograma 22 no apêndice.

80 Ilustrada pelo boxplot 10 no apêndice.

81 Ilustrada pelo boxplot 11 no apêndice.

superam os valores dos respectivos indicadores positivos, indicando que a maior parte dos municípios, mesmo tendo uma elevada capacidade de gestão, não possui UPS. Na proteção de alta complexidade⁸² se observa que os municípios que possuem unidades de acolhimento possuem maior capacidade de gestão do que os que não possuem, uma vez que as amplitudes são maiores em todas as regiões, com exceção da região Nordeste. Esta observação denota que nesta região há poucos municípios com baixa capacidade de gestão e presença de UPS. O indicador positivo da Região Norte indica que diversos municípios apresentam alta capacidade de gestão, mas não possuem unidades de acolhimento.

Ao analisar a capacidade de gestão, verifica-se que esta variável apresenta pouca relação com os níveis de presença de UPS. Esta afirmação se aplica às três modalidades de proteção social e todas as regiões brasileiras. Em outros termos, significa que uma boa capacidade de gestão não garante a presença de unidades.

6.2.5 ANÁLISE DE CORRELAÇÃO DOS NÍVEIS DE PRESENÇA

Esta subseção analisa os níveis de correlação entre a proporção de unidades por habitante e as variáveis independentes: A estratégia metodológica foi empregada em escala logarítmica, objetivando linearizá-las para melhor avaliar o grau de correlação que cada variável explicativa possui com a presença de unidades. É importante destacar que esta análise compreende apenas os municípios com indicador positivo. A tabela abaixo apresenta os valores da correlação entre as variáveis na proteção social básica.

Tabela 26: Correlação entre a variável dependente e a logaritimização das variáveis independentes na proteção social básica

Variável/Região	Proteção social básica				
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Legado	0,91*	0,84	0,89	0,90	0,86
Demanda Potencial	-0,61	-0,63	-0,68	-0,64	-0,73
Capacidade Fiscal	-0,15	-0,48	-0,58	-0,61	-0,61
Cap. Gestão	0,15	0,26	0,27	0,05	-0,04

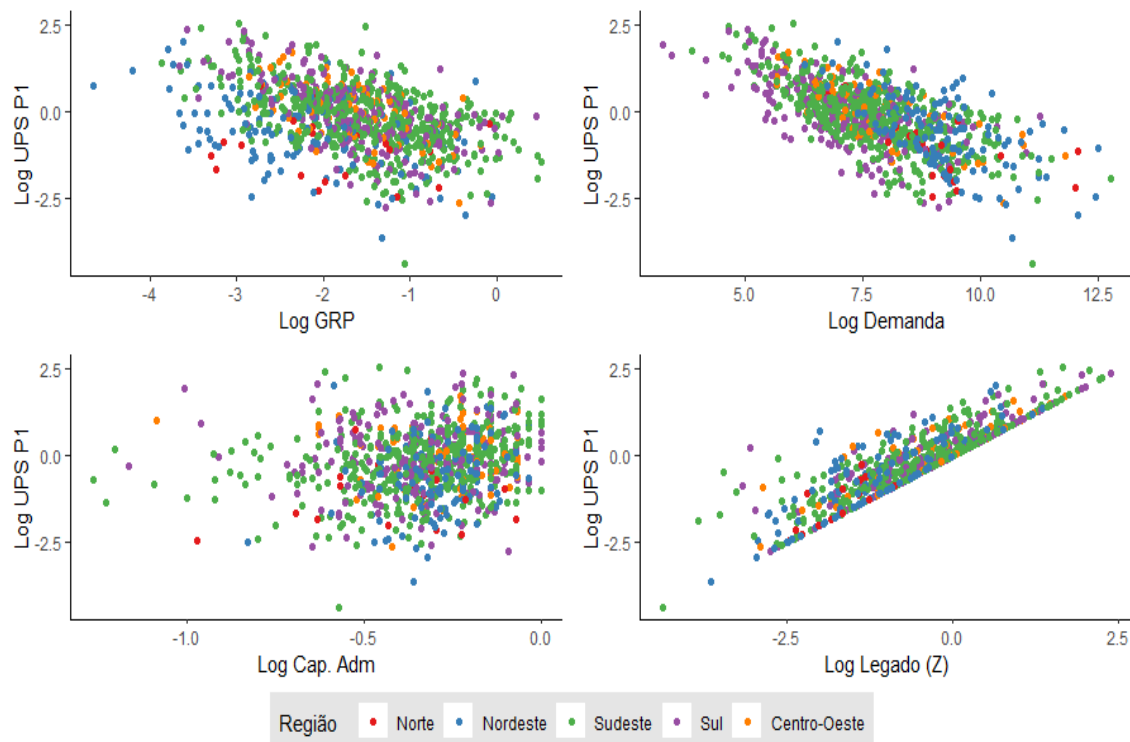
Fonte: Elaboração própria

82 Ilustrada pelo boxplot 12 no apêndice.

Na proteção básica se observa que o legado apresenta a maior correlação com a proporção de unidades por habitantes. Ainda que o maior efeito tenha sido observado na Região Norte (0,91), os valores apurados nas demais regiões são bastante equivalentes, com pouca variação (0,84 à 0,90). A demanda potencial também demonstra forte correlação com a presença de unidades do SCFV, com sinal negativo e equivalente em todas as regiões (de -0,61 à -0,73). A capacidade fiscal dos municípios, por sua vez, denota uma correlação menor do que a demanda potencial, mas com valores bastante próximos à mesma. As regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste apresentam as maiores correlações entre a capacidade fiscal e a presença de unidades do SCFV (-0,61, -0,61 e -0,58, respectivamente). O valor apurado na Região Norte (-0,15) é bastante inferior às demais regiões. A variável capacidade de gestão apresenta a correlação mais fraca, podendo considerada insignificante ou inexistente (-0,04 à 0,27), confirmando que mesmo os municípios tendo uma alta capacidade de gestão, esta variável não apresenta nenhum tipo de correlação com a presença de unidades do SCFV.

A matriz de correlação a seguir identifica como a distribuição das variáveis ocorre na proteção social básica, de acordo com as regiões brasileiras. Também demonstra a força e a direção da correlação existente entre o nível de presença das unidades do SCFV e as variáveis analisadas.

Gráfico 04: Matriz de correlação entre as variáveis (dependente e explicativas) na proteção social básica



Fonte: Elaboração própria

A análise de correlação no âmbito da proteção social especial de média complexidade apresenta os seguintes resultados.

Tabela 27: Correlação entre a variável dependente e a logaritimização das variáveis independentes na proteção social especial de média complexidade

Variável/Região	Proteção social especial de média complexidade				
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Legado	0,99	0,96	0,97	0,98	0,99
Demanda Potencial	-0,97	-0,79	-0,72	-0,71	-0,71
Capacidade Fiscal	-0,61	-0,75	-0,85	-0,82	-0,89
Cap. Gestão	-0,82	0,30	-0,49	-0,44	-0,19

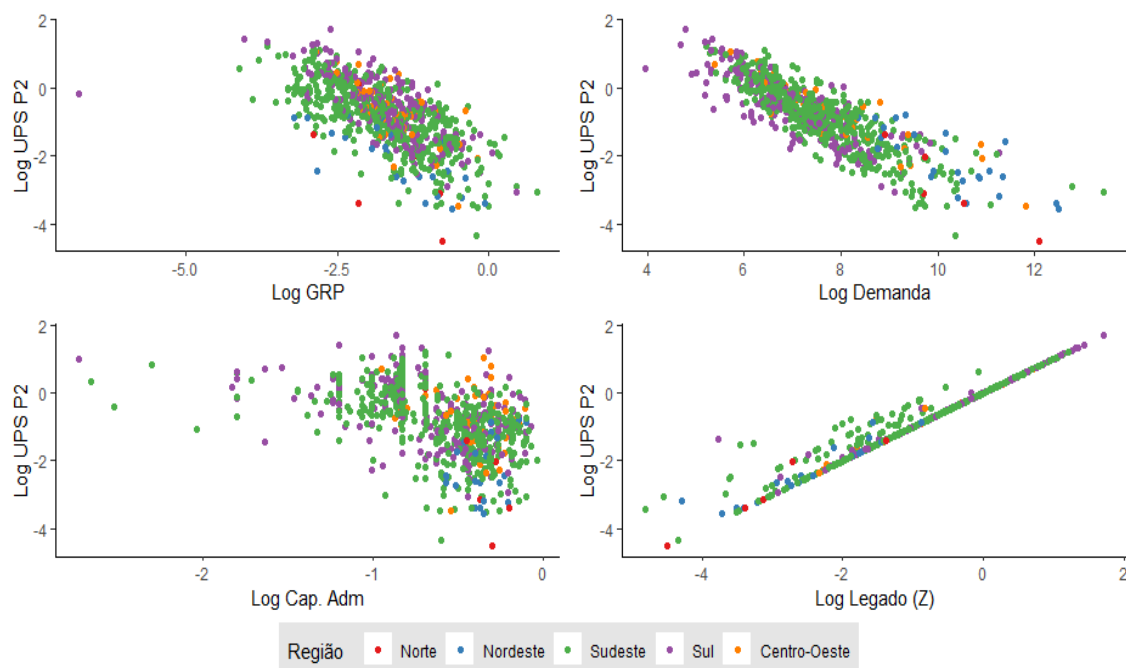
Fonte: Elaboração própria

Os valores identificados na tabela anterior indicam que o legado apresenta a maior correlação com a presença de UPS Centro-Dia, em todas as regiões do Brasil, com valores extremamente equivalentes (0,96 à 0,99). As variáveis demanda potencial e

capacidade fiscal também apresentam forte correlação com a presença de UPS, ainda que algumas distinções possam ser assinaladas. A demanda potencial apresentou maior correlação que a capacidade fiscal apenas nas regiões Norte e Nordeste (-0,97 à -0,79), as quais possuem menores capacidades de gerar recursos próprios. Nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, respectivamente, verificam-se que a variável capacidade fiscal (-0,85, -0,85 e -0,89) apresenta maior correlação com a presença de unidades do que a variável demanda potencial (-0,72, -0,71 e -0,71). Considerando que essas três regiões são as que possuem o maior número de unidades Centro-Dia, os resultados permitem inferir que a capacidade fiscal possui maior poder explicativo sobre os níveis de presença das UPS. Também se observa que a correlação entre a capacidade fiscal e a existência de unidades, nas regiões Norte e Nordeste (-0,61 à -0,75), são inferiores que as demais regiões. É importante lembrar que tais regiões praticamente não possuem unidades Centro-Dia instaladas em seus territórios. A variável capacidade de gestão mais uma vez apresenta uma correlação considerada insignificante, com exceção da Região Norte (-0,82).

A matriz de correlação apresentada a seguir ilustra a distribuição da correlação entre as variáveis na proteção social especial de média complexidade, de acordo com as regiões brasileiras.

Gráfico 05: Matriz de correlação entre as variáveis (dependente e explicativas) na proteção social de média complexidade



Fonte: Elaboração própria

Por último, analisamos a correlação entre as variáveis explicativas e a presença de unidades de alta complexidade. Os resultados identificados em cada região brasileira constam na tabela a seguir.

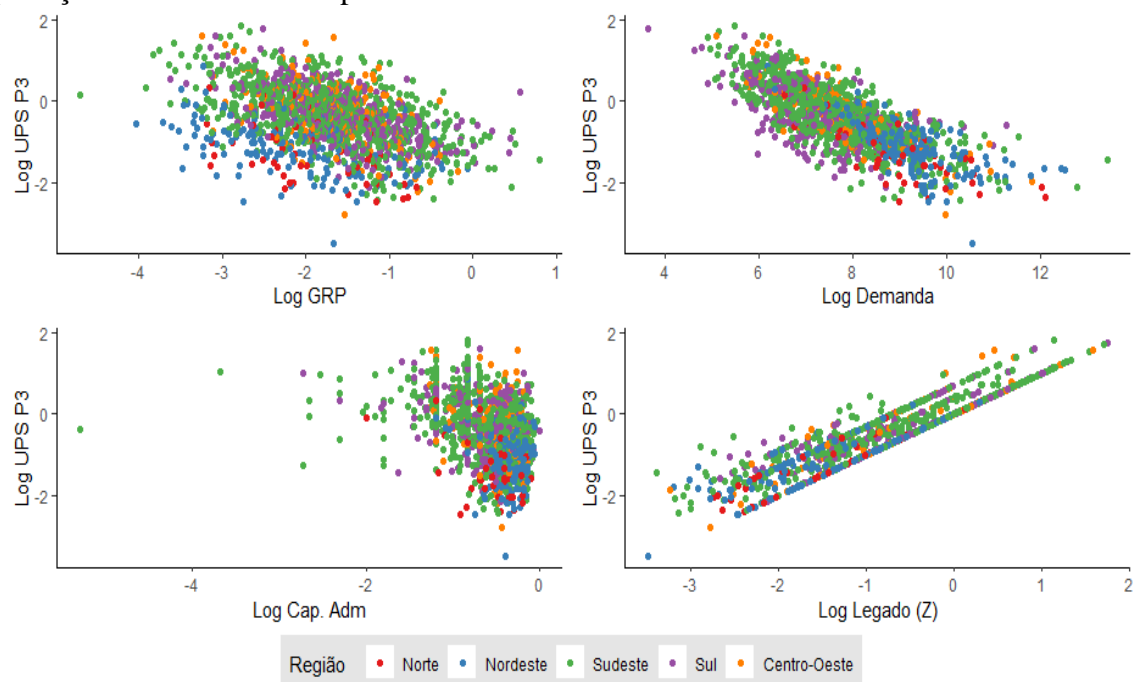
Tabela 28: Correlação entre a variável dependente e a logaritimização das variáveis independentes na proteção social especial de alta complexidade

Variável/Região	Proteção social especial de alta complexidade				
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Legado	0,93	0,86	0,91	0,90	0,90
Demanda Potencial	-0,77	-0,69	-0,59	-0,62	-0,50
Capacidade Fiscal	-0,47	-0,48	-0,75	-0,63	-0,81
Cap. Gestão	-0,47	-0,15	-0,37	-0,37	-0,33

Fonte: Elaboração própria

Na proteção de alta complexidade, mais uma vez, o legado representa a variável que possui a maior correlação com o nível de presença de UPS (0,86 à 0,93). Nas regiões Norte e Nordeste a variável demanda (-0,77 à -0,69) apresenta maior correlação com o nível de presença do que a variável capacidade fiscal (-0,47 e -0,48). Vimos que se trata das regiões que apresentam as menores capacidades fiscais e, nesta modalidade de proteção social, um nível de presença de unidades de acolhimento levemente inferior que as demais regiões. As maiores correlações da variável capacidade fiscal, por sua vez, são observadas nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul (-0,81, -0,75 e -0,65, respectivamente), sendo estas as regiões que possuem as maiores capacidades fiscais e também os maiores níveis de presença de unidades de acolhimento. Este conjunto de dados indica que ambas as variáveis possuem uma correlação forte ou moderada com a presença de unidades de acolhimento, ainda que a capacidade fiscal indique um poder explicativo maior do que a demanda em determinadas regiões. Com relação a variável capacidade de gestão, assim como nos demais níveis, a correlação é extremamente baixa (-0,15 à -0,47) em todas as regiões brasileiras, podendo ser descrita como insignificante.

Gráfico 06: Matriz de correlação entre as variáveis (dependente e explicativas) na proteção social de alta complexidade

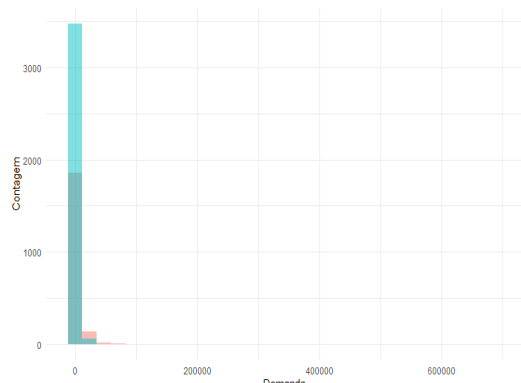


Fonte: Elaboração própria

6.2.6 ANÁLISE DE REGRESSÃO DOS NÍVEIS DE PRESENÇA

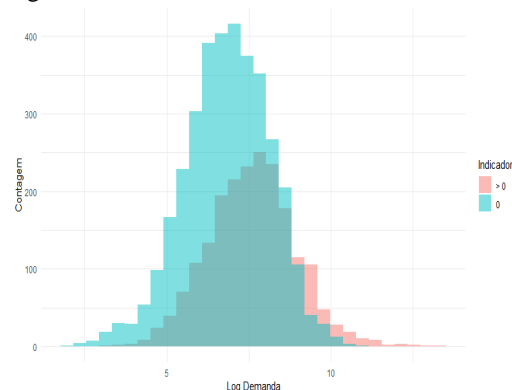
Visto a correlação entre as variáveis, esta subseção é destinada à análise de regressão. Já foi esclarecida a necessidade de se realizar a transformação logarítmica das variáveis, visando a transformação de escala como estratégia para minimizar as assimetrias e “esticar” os dados para melhor interpretá-los. Para a análise de regressão, inicialmente será aplicado o logaritmo natural (\ln , ou \log na base e) em cada ponto amostral. A título de exemplo, selecionamos a variável demanda potencial da proteção social básica, a qual possui valores positivos e nulos. O histograma 01 mostra a variável em sua forma bruta, tal como está no banco de dados. Já o histograma 02 representa a transformação logarítmica dos mesmos dados, isto é, com o logaritmo natural de cada ponto amostral.

Histograma 01: Contagem da variável demanda, em escala normal, na PSB



Fonte: Elaboração própria

Histograma 02: Distribuição da transformação log da variável demanda, na PSB



Fonte: Elaboração própria

Verifica-se que a assimetria identificada no histograma 01 se desfez com a logaritmização, tornando a distribuição entre as camadas mais perceptível. Isto ocorre porque a transformação diminui a assimetria presente nas variáveis, sobretudo em função da grande discrepância entre os valores mínimos e máximos, além do grande número de outliers observados. Já foi comentado nas subseções anteriores que este comportamento assimétrico é identificado nas variáveis legado, demanda e GRP.

Feito a logaritmização, a etapa seguinte consistiu na padronização das variáveis independentes, visando subtrair cada ponto amostral da média do conjunto e dividí-los pelo respectivo desvio-padrão, de forma que o dado padronizado tenha a média zero e o desvio padrão igual a um. É importante destacar que o resultado dessa transformação é frequentemente chamado de escore padronizado, cuja função matemática compreende o seguinte cálculo:

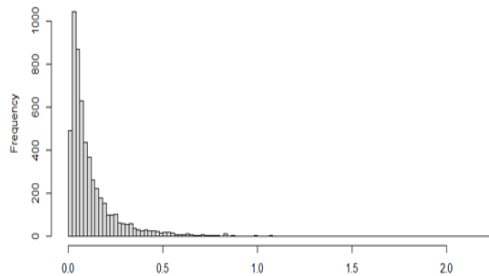
$$z_i = \frac{x_i - \bar{X}}{SD}$$

A equação anterior é representada pela seguinte forma: z_i é o escore padronizado; x_i é o dado em sua forma original; \bar{X} é a média da amostra; e $SD(X)$ é o desvio padrão do conjunto de dados original. A realização deste procedimento possibilitou comparar os valores entre as diferentes variáveis, produzindo escores padrão que representam o número de desvios padrão acima ou abaixo da média.

É importante destacar que a padronização das variáveis independentes não afetou a distribuição dos dados, uma vez que o novo conjunto de dados padronizados não confere distribuição normal aos dados transformados. Se os dados originais possuísem distribuição uniforme, após a padronização, o conjunto continuaria sendo uniformemente

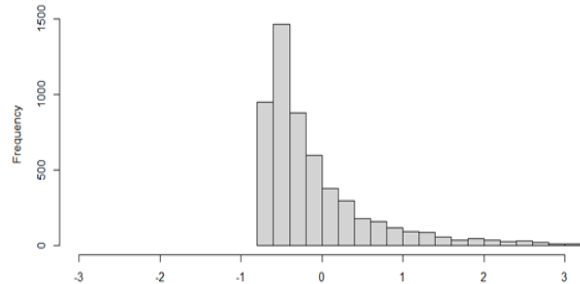
distribuído. Para exemplificar a padronização dos dados, basta observar a variável GRP em seu estado natural e após a padronização, respectivamente.

Histograma 03: Distribuição original da variável GRP



Fonte: Elaboração própria

Histograma 04: Distribuição da padronização da variável GRP



Fonte: Elaboração própria

Os histogramas acima possibilitam verificar a distribuição da variável GRP na proteção social básica, antes (histograma 03) e após a padronização (histograma 04). Percebe-se que a distribuição continua semelhante. O que difere são os limites que a variável poderá assumir. Verifica-se que após o procedimento a GRP assumiu a média 0 e o desvio padrão um. É neste escopo que a combinação das duas estratégias foi necessária para a realização da regressão: a transformação logarítmica eliminou as assimetrias das variáveis; e a padronização das variáveis log-transformadas removeu a dispersão constatada pela grande variabilidade dos dados, além de delimitar um intervalo de valores – neste caso em volta de zero – que as variáveis podem assumir.

Tais procedimentos foram necessários, pois o modelo de regressão possui premissas que precisam ser cumpridas para um bom funcionamento. Portanto, a logaritimização e padronização de todas as variáveis possibilitaram a modelagem de acordo com a técnica escolhida. Feito ambos os procedimentos, a análise de regressão linear múltipla foi realizada para examinar a relação quantitativa (o valor absoluto do coeficiente) e qualitativa (o sinal do coeficiente) entre as variáveis selecionadas. A técnica escolhida permitiu identificar qual é a capacidade da variável resposta de produzir variabilidade em nossa dependente (PUH), desvelando, assim, o impacto de cada variável sobre o nível de presença das UPS em cada caso. Assim, estimamos os coeficientes beta das variáveis independentes. O modelo clássico de regressão com as p variáveis explicativas inicialmente pode ser definido através da seguinte função:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_p X_p + \varepsilon$$

O modelo acima é composto pelos seguintes coeficientes: o parâmetro β_0 corresponde ao intercepto; o parâmetro β_1 indica uma mudança na resposta (Y) média a cada unidade de mudança em X1, quando as demais variáveis são mantidas fixas; o parâmetro β_2 , é semelhante ao anterior, o qual indica uma mudança na resposta (Y) média a cada unidade de mudança em X2, quando X1 é mantido constante. Assim, é possível incorporar p variáveis num modelo múltiplo e avaliar como cada uma se relaciona com a variável resposta (Y).

Outras suposições do modelo são: o erro tem média zero e variância σ^2 constante, desconhecida; os erros não são correlacionados; os erros têm distribuição normal. As suposições podem ser resumidas como:

$$\varepsilon_i \stackrel{\text{iid}}{\sim} N(0, \sigma^2).$$

O método utilizado para estimação de cada coeficiente beta foi o de mínimos quadrados ordinários, que tem como objetivo minimizar o erro produzido pelo modelo. Caso as suposições do modelo da regressão se verificam, então a variável Y tem distribuição normal, com variância σ^2 e média

$$E(Y|X) = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_p X_p$$

Neste caso, os parâmetros β_j , $j=1, \dots, p$ representam a variação (média) esperada na variável resposta (Y) quando a variável X_j sofre um acréscimo unitário, enquanto todas as outras variáveis X_i ($i \neq j$) são mantidas constantes. Por esse motivo os β_j são chamados de coeficientes parciais. Se os valores de X_j incluem os valores $X_j=0$, $j=1, \dots, p$ então β_0 é a média de Y quando $X_j=0$. Isto é, se todas as variáveis X_1, \dots, X_p podem assumir valores iguais a zero, então o intercepto β_0 é a média do valor esperado para Y.

Esclarecido os procedimentos de log transformação, padronização e regressão linear múltipla, a construção do modelo relacionou as seguintes variáveis:

- Indicador de UPS (variável resposta, representada por Y);
- Demanda (variável explicativa, representada por X1);
- Legado (variável explicativa, representada por X2). GRP (variável explicativa, representada por X3);
- Capacidade de gestão (variável explicativa, representada por X4);

Com o objetivo de identificar quais variáveis produzem maior impacto em Y, a modelagem foi realizada em etapas. A primeira consistiu em transformar todas as variáveis para escala logarítmica, visando remover as assimetrias das variáveis e garantir uma associação linear com a variável resposta, que é uma das premissas do modelo de regressão linear múltipla. O modelo é representado da seguinte forma:

$$\ln(Y) = \beta_0 + \beta_1 \ln(X_1) + \beta_2 \ln(X_2) + \beta_3 \ln(X_3) + \beta_4 \ln(X_4)$$

Apesar do relacionamento linear com a variável resposta, o método para se chegar ao objetivo proposto foi comparar os coeficientes da regressão. Considerando que cada coeficiente possui uma escala diferente (cada indicador possui sua própria métrica), as quatro variáveis explicativas foram padronizadas. Após esta etapa, o modelo é identificado pela seguinte equação:

$$Z_{\ln}(Y) = \beta_1 Z_{\ln}(X_1) + \beta_2 Z_{\ln}(X_2) + \beta_3 Z_{\ln}(X_3) + \beta_4 Z_{\ln}(X_4)$$

O operador Z_{\ln} indica que a variável dentro dos parênteses foi logaritimizada e depois padronizada. Além disso, se todas as variáveis foram padronizadas, incluindo a variável resposta, não foi necessário incluir o intercepto, pois o estimador de mínimos quadrados para o intercepto será sempre igual a zero.

Usualmente, no modelo de regressão múltipla, interpreta-se cada coeficiente separadamente: ao acréscimo de uma unidade em uma variável do modelo é esperada uma variação média de beta unidades na variável resposta do modelo. Entretanto, vale ressaltar que no caso de logaritimização e padronização das variáveis do modelo não há interpretação quantitativa prática dos coeficientes como na regressão comum, mas apenas a comparação dos coeficientes absolutos.

Ao fim dos procedimentos mencionados, os valores absolutos dos coeficientes das variáveis explicativas são comparados, com o objetivo de identificar qual coeficiente produziu o maior impacto na variável resposta. É importante ressaltar que cada região representa um modelo diferente, com as mesmas variáveis. A região não foi inserida em um único modelo, como variável dummy, pelo fato de que cada variável explicativa impacta o indicador de UPS de maneira diferente, a depender da região. Considerando que o modelo de regressão múltipla é interpretado de acordo com a variabilidade de apenas uma variável, e mantendo as demais constantes, somente a variação da região não

seria suficiente para explicar o comportamento das quatro variáveis explicativas através de todas as regiões brasileiras.

Deste modo, a tabela abaixo apresenta os resultados da regressão

Tabela 29: Coeficientes Betas das regressões lineares múltiplas de acordo com o nível de proteção e região.

Região	Coeficientes Beta (Erro-Padrão)				
	Legado	Demanda	Cap. Fiscal	Cap. Gestão	
P1	Norte	0,858 (0,15)	-0,061 (0,15)	0,003 (0,12)	0,082 (0,12)
	Nordeste	0,84 (0,07)	-0,055 (0,08)	-0,002 (0,07)	-0,096 (0,05)
	Sudeste	0,862 (0,03)	-0,053 (0,04)	0,03 (0,03)	0,047 (0,02)
	Sul	0,889 (0,04)	0,051 (0,05)	0,022 (0,04)	-0,035 (0,03)
	Centro-Oeste	0,757 (0,10)	-0,132 (0,13)	0 (0,11)	-0,023 (0,07)
P2	Norte	2,294 (0,15)	0,647 (0,07)	0,359 (0,08)	0,502 (0,51)
	Nordeste	0,879 (0,10)	0,084 (0,03)	-0,177 (0,08)	0,084 (0,43)
	Sudeste	0,995 (0,02)	0 (0,01)	0,042 (0,02)	-0,014 (0,03)
	Sul	0,956 (0,02)	-0,009 (0,01)	-0,018 (0,02)	-0,013 (0,03)
	Centro-Oeste	1,011 (0,04)	-0,001 (0,01)	0,022 (0,04)	0,024 (0,09)
P3	Norte	0,916 (0,11)	0,005 (0,10)	-0,009 (0,06)	-0,023 (0,06)
	Nordeste	0,884 (0,07)	-0,013 (0,08)	0,05 (0,06)	0,004 (0,04)
	Sudeste	0,857 (0,03)	-0,032 (0,02)	-0,034 (0,03)	-0,003 (0,02)
	Sul	0,924 (0,04)	-0,003 (0,03)	-0,037 (0,04)	0,002 (0,03)
	Centro-Oeste	0,741 (0,06)	-0,223 (0,07)	0,036 (0,05)	0,021 (0,04)

Fonte: Elaboração própria

Os resultados da análise de regressão assinalam que a variável que possui o maior efeito explicativo sobre os níveis de presença é o legado, nas três modalidades de proteção. Isto significa que o estoque de unidades pré-existentes ao SUAS representa a variável que produz o maior efeito sobre o atual nível de presença de UPS. Trata-se de um resultado que está em concordância com as principais referências que já comprovaram o amplo poder explicativo do legado (ARRETCHE, 1995; PIERSON, 2001; ARRETCHE, 2004; SÁTYRO; CUNHA, 2018) sobre a oferta de serviços e políticas. No âmbito da proteção social básica, os resultados indicam que a capacidade fiscal é a que possui o menor impacto sobre o nível de presença de UPS do SCFV. Esta observação se aplica a todas as regiões e representa um achado de bastante valor para esta pesquisa, uma vez que este dado confirma que a presença de unidades da proteção básica pouco depende da disponibilidade de recursos próprios do município. Este resultado indica que as linhas de financiamento para este nível de proteção foram mais bem

sucedidas (JACCOUD *et. al*, 2020), isentando, em partes, os municípios de alocarem recursos próprios para a execução destas unidades deste serviço.

A proteção especial de média complexidade também revelou alguns aspectos interessantes. Depois do legado, verifica-se que a capacidade fiscal corresponde a variável que produz o maior impacto nas regiões Sudeste e Sul – que possuem os maiores níveis de unidades Centro-Dia. Esta consideração é importante pelo fato de que, como discutido, esta modalidade de proteção revelou-se bastante atípica pela enorme ausência de unidades na maior parte dos territórios. Deste modo, as análises anteriores, juntamente com os dados da regressão, permitem inferir que a capacidade fiscal impacta o nível de presença de unidades neste nível de proteção. Outrossim, os menores efeitos da capacidade fiscal são verificados nas regiões Norte e Nordeste, onde praticamente não há oferta de UPS do Centro-Dia. Nessas regiões, o segundo maior efeito sobre a presença de unidades é provocado pela variável demanda potencial. Este resultado está em concordância com os achados anteriores, confirmando que as poucas UPS se localizam nos territórios que possuem as maiores demandas potenciais, isto é, os municípios de maior porte populacional.

No âmbito da proteção de alta complexidade, verifica-se que depois do legado, a capacidade fiscal representa a variável com maior poder explicativo sobre os níveis de presença em praticamente todas as regiões, exceto a Região Norte. Este resultado confirma que a presença de unidades de acolhimento depende da capacidade fiscal dos municípios. No outro extremo, os resultados confirmaram as análises anteriores: a capacidade de gestão pouco explica a presença de unidades nesta modalidade de proteção. Ou seja, um maior número de UPS de acolhimentos depende mais da capacidade fiscal e menos da capacidade de gestão.

6.3 NATUREZA DAS UPS: A DISTRIBUIÇÃO DA PREPONDERÂNCIA DAS UNIDADES (PRE) DE ACORDO COM O TIPO DE ATOR, NOS RESPECTIVOS NÍVEIS DE PROTEÇÃO

Esta seção analisa a segunda questão proposta por esta tese: a preponderância da natureza das UPS. Considerando que o banco de dados informa o total de UPS existente em cada nível de proteção, assim como a quantidade de unidades de acordo com o tipo de ator (se ofertada pelo Estado ou por OSC), a variável dependente neste momento se

distingue da anterior por ser binária. Ou seja, pode assumir dois valores: i) natureza estatal; ii) natureza não estatal. Neste sentido, também foi construído um indicador para aferir a proporção de unidades por habitantes (PUH), mas, neste momento, diferenciando as respectivas proporções de acordo com a natureza das unidades, representada pelas seguintes equações:

$$PUH_{GOV} = \frac{\#UPS \text{ implantadas por GOV}}{\text{População}} * 10.000$$

$$PUH_{OSC} = \frac{\#UPS \text{ implantadas por OSC}}{\text{População}} * 10.000$$

Na etapa anterior a PUH assumiu dois valores: nulo e positivo, representando os municípios que possuem ou não a presença de unidades nos territórios, o que fez todo o sentido para a investigação do nível de presença por caracterizar a existência ou ausência das UPS nas respectivas modalidades de proteção social. Neste momento, a intenção é analisar a natureza das mesmas, o que implica considerar apenas os municípios que possuem a presença de no mínimo uma unidade de prestação de serviço socioassistencial, uma vez que, caso o município não tenha nenhuma UPS instalada em seu território, não há natureza a ser analisada.

No sentido de estabelecer uma compreensão inicial sobre a natureza das unidades, investigamos a preponderância das UPS nos municípios. Buscamos compreender quais são as preponderâncias no território: unidades de natureza estatal ou não estatal? Para responder essa questão deve-se considerar que o valor de ambos os indicadores – PUH_{OSC} e PUH_{GOV} – assumem números reais, os quais foram utilizados para a construção de um indicador binário empregado exclusivamente para a questão proposta, o qual pode assumir dois valores:

$$I_* = \begin{cases} 0, & \text{se } PUH_{GOV} > PUH_{OSC} \\ 1, & \text{se } PUH_{GOV} < PUH_{OSC} \end{cases}$$

A função indicadora (I) acima denota se o município apresenta maior cobertura de unidades implementadas por atores estatais ou não estatais, sendo composta da seguinte forma: se o indicador $PUH_{GOV} > 0.5$ significa que a preponderância de UPS é estatal, isto é, existe a maior cobertura de unidades implementadas pelo Estado do que pelas OSC's.

Neste caso, o indicador assume o valor = 0. Contudo, caso o indicador $PUH_{OSC} > 0.5$ verifica-se a preponderância de UPS de natureza não estatal, havendo uma maior cobertura de unidades executadas pelas OSC's em detrimento do Estado. Neste caso, o indicador assume o valor 1. É importante destacar que diversos municípios apresentam uma preponderância indeterminada, nos casos em que se observa o mesmo número de unidades estatais e não estatais, impossibilitando, assim, a identificação da preponderância do município. A opção metodológica para esta questão foi a exclusão de tais casos da análise.

6.3.1 A PREPONDERÂNCIA DAS UNIDADES NA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

No âmbito da proteção social básica se verifica o total de 2.032 municípios com a presença de no mínimo uma UPS do SCFV em seus territórios. Esse total de municípios compreende a presença de 8.041 unidades. No entanto, foram identificados 69 municípios que possuem exatamente a mesma quantidade de unidades estatais e não estatais, restando 1.963 casos no âmbito da proteção social básica, conforme se verifica na tabela a seguir.

Tabela 30: Preponderância de unidades estatais e não estatais na proteção social básica, separados por região

Região	Municípios que possuem UPS	Nº Mun. Prep. OSC	Nº Mun. Prep. Estado
Norte	99 (22,0%)	8 (8,1%)	91 (91,9%)
Nordeste	599 (33,38%)	50 (8,3%)	549 (91,7%)
Sudeste	687 (41,18%)	339 (49,3%)	348 (50,7%)
Sul	376 (31,57%)	123 (32,7%)	253 (67,3%)
Centro-Oeste	202 (43,25%)	19 (9,4%)	183 (90,6%)
TOTAL	1.963 (35,24%)	539 (27,4%)	1.424 (72,6%)

Fonte: Elaboração própria

A tabela 30 indica que a presença de UPS do SCFV ocorre em maior proporção nos municípios das regiões Centro-Oeste, Sudeste, Nordeste e Sul, respectivamente. A Região Norte apresenta a menor proporção de municípios com unidades instaladas. Também se percebe que a atuação do setor estatal predomina nesta modalidade de proteção em todas as regiões do país, especialmente no Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A preponderância de unidades não estatais, por sua vez, é identificada nos municípios das regiões Sudeste e Sul.

Tabela 31: Preponderância das unidades não estatais na proteção social básica, separadas por região

Região	Pequeno Porte 1	Pequeno Porte 2	Médio Porte	Grande Porte	Metrópoles	Total de Municípios
Norte	0 (0,0%)	1 (3,7%)	1 (4,55%)	4 (50,0%)	2 (100,0%)	8
Nordeste	4 (1,3%)	18 (10,4%)	9 (12,9%)	14 (38,9%)	5 (100,0%)	50
Sudeste	93 (30,1%)	97 (53,9%)	52 (65,8%)	91 (80,5%)	6 (100,0%)	339
Sul	41 (18,7%)	31 (38,8%)	19 (55,9%)	30 (73,2%)	2 (100,0%)	123
Centro-Oeste	8 (5,9%)	4 (9,5%)	1 (10,0%)	4 (33,3%)	2 (100,0%)	19
TOTAL	146	151	82	143	17	539

Fonte: Elaboração própria

Verifica-se na tabela acima uma forte associação entre o porte populacional e a preponderância de unidades de natureza não estatal, sobretudo nas regiões Sudeste e Sul. Os municípios de pequeno porte I apresentam as menores preponderâncias de unidades não estatais, sobretudo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A Região Norte chama a atenção pela completa ausência de UPS não estatais do SCFV. Isto significa que, por razões desconhecidas, nenhuma OSC instalada neste território executa UPS nesta modalidade de proteção. Os municípios de pequeno porte II também denotam a preponderância de UPS estatais em praticamente todas as regiões, com exceção da Sudeste. A distribuição das UPS não estatais também revela a maior proporção dentre os municípios de médio porte, exceto nas regiões Sudeste e Sul. Os municípios de grande porte confirmam a correlação entre o porte populacional e a natureza das unidades, visto que as regiões Sudeste, Sul e Norte apresentam as maiores proporções de municípios com a predominância de UPS não estatal. Todas as metrópoles apresentam a preponderância de unidades do SCFV não estatais.

Confirma-se, assim, uma associação bastante significativa entre o porte populacional e a preponderância de UPS de natureza não estatal. Esta associação é mais evidente nos municípios das regiões Sul e Sudeste. As maiores proporções de municípios com unidades desta natureza são identificadas nas categorias de grande porte e metrópoles, em todas as regiões. Do outro lado, as menores proporções são observadas

nos municípios de pequeno porte I e II. Há, portanto, uma forte correlação no âmbito da proteção básica: conforme se aumenta o porte populacional, aumenta-se a preponderância de unidades do SCFV executadas pelo setor não estatal.

6.3.2 A PREPONDERÂNCIA DAS UNIDADES NA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE

A proteção social especial de média complexidade possui o total de 870 municípios com a presença de ao menos uma UPS Centro-Dia. Ao todo, tais municípios respondem pela presença de 1.456 unidades. Para analisar este nível de proteção foi necessário remover 21 casos que possuem a mesma quantidade de unidades de natureza estatal e não estatal, restando 849 municípios a serem analisados, como se observa na tabela a seguir.

Tabela 32: Preponderância de unidades estatais e não estatais na proteção social especial de média complexidade, separados por região

Região	Municípios que possuem UPS	Nº Mun. Prep. OSC	Nº Mun. Prep. Estado
Norte	7 (1,56%)	6 (85,7%)	1 (14,3%)
Nordeste	32 (1,78%)	26 (81,3%)	6 (18,7%)
Sudeste	524 (31,41%)	493 (94,1%)	31 (5,9%)
Sul	237 (19,9%)	230 (97%)	7 (3,0%)
Centro-Oeste	49 (10,49%)	48 (97,6%)	1 (2,4%)
TOTAL	849 (13,03%)	803 (94,6%)	46 (5,4%)

Fonte: Elaboração própria

Vale relembrar que a proteção de média complexidade se distingue pelas menores proporções de unidades. Com exceção das regiões Sudeste e Sul, todas as demais regiões indicam uma forte ausência de unidades do Centro-Dia. A situação é bastante problemática nos municípios das Regiões Norte (1,56%) e Nordeste (1,78%), cujos valores denotam uma cobertura praticamente inexistente deste serviço em tais territórios. No entanto, outros dados chamam a atenção: a volumosa preponderância de unidades de natureza não estatal neste nível de proteção; e, conseqüentemente, a tímida participação do Estado na execução direta de UPS do Centro-Dia. Os dados indicam que a presença estatal na execução direta destas unidades é de apenas 5,4%.

Tabela 33: Preponderância das unidades não estatais na proteção social de média complexidade, separadas por região.

Região	Pequeno Porte 1	Pequeno Porte 2	Médio Porte	Grande Porte	Metrópoles	Total de Municípios
Norte	1 (100,0%)	1 (100,0%)	1 (100,0%)	2 (100,0%)	1 (50,0%)	6
Nordeste	0 (0,0%)	7 (100,0%)	4 (100,0%)	11 (68,8%)	4 (100,0%)	26
Sudeste	210 (96,3%)	144 (94,1%)	58 (90,6%)	75 (90,4%)	6 (100,0%)	493
Sul	126 (95,5%)	58 (100,0%)	25 (96,2%)	19 (100,0%)	2 (100,0%)	230
Centro-Oeste	24 (96,0%)	15 (100,0%)	2 (100,0%)	5 (100,0%)	2 (100,0%)	48
TOTAL	361	225	90	112	15	803

Fonte: Elaboração própria.

Considerando a absoluta preponderância de UPS Centro-Dia executadas pelas OSC's, a proteção social de média complexidade apresenta uma realidade diferente da proteção básica, de maneira que as UPS desta modalidade de proteção não apresentam nenhum tipo de correlação com o porte populacional.

6.3.3 A PREPONDERÂNCIA DAS UNIDADES NA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE

No âmbito da proteção de alta complexidade existem 2.014 municípios que possuem a presença de UPS, responsáveis pela presença total de 5.589 unidades de acolhimento e abrigamento. A análise removeu 275 casos que apresentaram o mesmo número de unidades estatais e não estatais. Deste modo, foram analisados 1.739 municípios, conforme indica a tabela a seguir.

Tabela 34: Preponderância de unidades estatais e não estatais na proteção social especial de alta complexidade, separados por região.

Região	Municípios que possuem UPS	Nº Mun. Prep. OSC	Nº Mun. Prep. Estado
Norte	118 (26,22%)	10 (8,5%)	108 (91,5%)
Nordeste	259 (14,44%)	105 (40,6%)	154 (59,4%)
Sudeste	800 (47,96%)	552 (69,0%)	248 (31,0%)
Sul	384 (32,24%)	157 (40,9%)	227 (59,1%)

Centro-Oeste	178 (38,12%)	62 (34,8%)	116 (65,2%)
TOTAL	1739 (31,8%)	886 (50,9%)	853 (49,1%)

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se na tabela 35 que quase um terço dos municípios possui a presença de unidades de acolhimento. As maiores proporções são identificadas nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul, respectivamente. Os dados indicam que a Região Sudeste é a única onde ocorre a presença majoritária do setor não estatal, embora as regiões Sul e Nordeste também apresentam altos percentuais de municípios com a preponderância de UPS executadas pelo setor não estatal. A Região Norte se destaca pela alta preponderância de unidades de acolhimento estatal, indicando que a presença de OSC's nesta região é significativamente inferior se comparado às demais regiões.

Tabela 35: Preponderância das unidades não estatais na proteção social de alta complexidade, separadas por região

Região	Pequeno Porte 1	Pequeno Porte 2	Médio Porte	Grande Porte	Metrópoles	Total de Municípios
Norte	2 (6,2%)	1 (3,1%)	5 (13,5%)	1 (6,7%)	1 (50,0%)	10
Nordeste	21 (44,7%)	41 (42,3%)	18 (28,6%)	21 (44,7%)	4 (80,0%)	105
Sudeste	240 (64,5%)	141 (67,8%)	64 (73,6%)	101 (79,5%)	6 (100,0%)	552
Sul	70 (35,0%)	39 (38,2%)	23 (59,0%)	23 (56,1%)	2 (100,0%)	157
Centro-Oeste	25 (23,4%)	23 (51,1%)	5 (41,7%)	7 (58,3%)	2 (100,0%)	62
TOTAL	358	245	115	153	15	886

Fonte: Elaboração própria

A proteção de alta complexidade revela uma correlação moderada entre o porte populacional e a predominância de UPS. Contrariando as expectativas iniciais, não foi constatado que o aumento da população (tamanho do município) aumenta a preponderância de municípios com unidades não estatais. Apenas a Região Sudeste apresenta as maiores proporções de municípios com unidades não estatais. A preponderância não estatal dentre os municípios de porte II é observada nas regiões Sudeste e Centro-Oeste. E dentre os municípios de porte médio, nas regiões Sudeste e Sul. Nos municípios de grande porte será preponderância não estatal é observada nas

regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. E nas metrópoles a preponderância não estatal ocorre em todas as regiões, com exceção da Região Norte, onde a preponderância de ambos os setores é equivalente.

6.4 OUTROSSIM, O QUE EXPLICA A PREPONDERÂNCIA DAS UNIDADES?

Esta seção analisa e descreve a relação que as variáveis explicativas possuem com a natureza das UPS nos municípios. Esta segunda etapa também considera as quatro variáveis analisadas anteriormente. Neste sentido, as próximas subseções se dedicam a análise descritiva de cada variável, com o objetivo de compreender a relação que as mesmas possuem com os municípios que apresentam a preponderância de UPS de natureza estatal e não estatal, de acordo com cada nível de proteção.

6.4.1 A DEMANDA POTENCIAL POR SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

A tabela abaixo apresenta a distribuição da variável demanda potencial de acordo com a preponderância da natureza das unidades nos territórios, de acordo com as modalidades de proteção.

Tabela 36: Distribuição da variável demanda potencial nos três níveis de proteção, de acordo com os indicadores de preponderância estatal e não estatal

Indicador	PSB		PSEMC		PSEAC	
	Estatal	Não estatal	Estatal	Não estatal	Estatal	Não estatal
N (%)	1.424 (72,5%)	539 (27,5%)	46 (5,4%)	803 (94,6%)	853 (40,9%)	886 (51,0%)
Min.	32	26	65	52	102	38
1st qu.	722,8	1.168,00	1.014,0	772,5	969,0	828,2
Mediana	1.839	2.787	2.048	1.637	2.199	2.001
Média	3.443,1	11.654,0	11.120,0	7.025,4	5.329,0	7.547,6
3rd qu.	4.003,2	7.898,0	8.834,0	3.727,0	5.622,0	5.006,2
Max.	97.355	685.579	167.659	685.779	175.351	685.779

Fonte: Elaboração própria

Percebe-se que os três níveis de proteção apresentam assimetrias na distribuição, sobretudo quando se observa as distâncias entre as mínimas e médias, além das médias e máximas. A proteção social básica revela certa equivalência entre as mínimas, de maneira que ambos os setores estão presentes em territórios com uma demanda considerada pequena. A diferença começa a ser percebida nas médias e se consolida nas máximas. Nesta última faixa da distribuição a preponderância do setor estatal não ultrapassa municípios que possuem acima de 97.355 beneficiários dos programas de transferência de renda, o que significa que acima deste valor se encontram apenas os territórios com a preponderância de unidades do SCFV de natureza não estatal. Na proteção de média complexidade a maior diferença é notada no 3º quartil, onde o valor correspondente a predominância de Centros-Dia estatais é maior que os não estatais. A distribuição da alta complexidade, por sua vez, apresenta a maior equidade em praticamente todas as faixas da distribuição, com exceção da máxima. A distribuição da transformação logarítmica da variável demanda confirma os aspectos identificados anteriormente. Na proteção social básica⁸³ a preponderância não estatal de UPS do SCFV avança sobre faixas da distribuição não ocupadas pelos municípios que possuem a prevalência estatal. Na proteção de média complexidade⁸⁴ se percebe que a curva de distribuição do indicador não estatal se concentra à esquerda, indicando que a maior parte dos municípios apresenta baixos valores de demanda, ocupando faixas da mediana para baixo. O indicador estatal é mais uniforme, ocupando uma maior extensão da linha de distribuição. A proteção de alta complexidade⁸⁵ é o nível de proteção que apresenta a maior simetria na distribuição da demanda potencial, com ambos indicadores se posicionando quase sobrepostos um ao outro.

A distribuição da variável demanda potencial, segundo as regiões brasileiras, apresenta uma melhor visualização da relação que a variável estabelece com as respectivas preponderâncias. Na proteção básica⁸⁶ a prevalência de unidades do SCFV não estatais supera a estatal em todas as regiões, indicando que as OSC's tendem a predominar nos territórios que possuem as maiores demandas. A distribuição da preponderância não estatal dos municípios das regiões Norte e Nordeste demonstra uma menor cobertura de unidades, localizadas nos territórios que apresentam as maiores

83 Ilustrada pelo histograma 23, em apêndice.

84 Ilustrada pelo histograma 24, em apêndice.

85 Ilustrada pelo histograma 25, em apêndice.

86 Ilustrada pelo boxplot 13, em apêndice.

demandas. A distribuição da média complexidade⁸⁷ se destaca pela menor cobertura de unidades do Centro-Dia nas regiões Norte e Nordeste, as quais se localizam nos municípios que possuem as maiores demandas. Não há simetrias a serem comentadas na alta complexidade⁸⁸, uma vez que as distâncias entre os indicadores são quase inexistentes em todas as faixas da distribuição.

O conjunto de dados analisados assinala os seguintes resultados: i) nas três modalidades de proteção a preponderância do setor não estatal tende a ocorrer nos municípios que possuem uma demanda maior; ii) os municípios das Regiões Norte e Nordeste apresentam distribuição mais elevada que as demais regiões, nos três níveis de proteção, indicando que a presença de unidades se encontra majoritariamente nos territórios que possuem as maiores demandas.

6.4.2 O LEGADO DOS MUNICÍPIOS

Esta subseção analisa a relação que a variável legado possui com a preponderância das UPS. Pretende-se verificar se existe algum tipo de associação entre a variável legado e a maior cobertura de unidades estatais e/ou não estatais antes e após a implementação do SUAS. Por exemplo: os territórios que antes da implementação do SUAS tinham a maior proporção de unidades estatais são os que atualmente possuem a maior cobertura de unidades deste setor? O inverso também ocorre? Os municípios que tinham a maior proporção de UPS não estatal antes da implementação do SUAS são os que atualmente possuem a preponderância de unidades implementadas pelo mesmo ator? Para analisar como a variável legado se associa com a preponderância de unidades nos municípios, comparamos os níveis do indicador de unidades estabelecidas antes do SUAS com o indicador binário que representa a preponderância das unidades nos territórios (se governamental = 0; se não governamental = 1). Nesta direção, construímos outros dois indicadores que medem a proporção de unidades por habitantes (PUH) de acordo com a natureza das unidades, considerando as unidades implementadas antes de 2005. Os mesmos são representados pelas seguintes equações:

87 Ilustrada pelo boxplot 14, em apêndice.

88 Ilustrada pelo boxplot 15, em apêndice.

$$PUH_{GOV(L)} = \frac{\#UPS \text{ antes SUAS implantada por GOV}}{\text{População}} * 10.000$$

$$PUH_{OSC(L)} = \frac{\#UPS \text{ antes SUAS implantada por OSC}}{\text{População}} * 10.000$$

Ambos os indicadores demonstram a proporção de unidades por habitantes existentes antes do SUAS, no entanto, agora distinguidos pela natureza das mesmas. Dessa forma, a estratégia empregada identifica a associação da variável legado ($PUH_{GOV(L)}$ e $PUH_{OSC(L)}$) de acordo com os municípios que atualmente possuem a preponderância de unidades estatais ($I_*=0$) ou não estatais ($I_*=1$). A análise de cada variável foi realizada separadamente. Por exemplo, na proteção social básica, inicialmente verificamos como a variável que representa o legado de unidades de natureza estatal – $PUH_{GOV(L)}$ – se distribui dentre os municípios que atualmente possuem a preponderância de unidades estatais ($I_*=0$) ou não estatais ($I_*=1$). Num segundo momento, verificamos o inverso: a distribuição da variável que distingue o legado de UPS não estatais – $PUH_{OSC(L)}$ – nos municípios que possuem a preponderância de unidades estatais ($I_*=0$) ou não estatais ($I_*=1$). Esta comparação permitiu identificar se a atual predominância de UPS nos territórios possui algum tipo de associação com a predominância que já existia antes do SUAS.

Nesta direção, a tabela abaixo indica a distribuição da variável legado na proteção social básica, de acordo com a preponderância estatal ou não estatal.

Tabela 37: Distribuição da variável legado na proteção social básica, de acordo com os indicadores de preponderância estatal e não estatal

	Indicador I*	Mín.	1º qt.	Mediana	Média	3º qt.	Máx.
Legado GOV	0	0	0	0	0,279	0	10,741
	1	0	0	0	0,026	0	0,941
Legado OSC	0	0	0	0	0,025	0	2,291
	1	0	0,170	0,432	0,684	0,944	7,005

Fonte: Elaboração própria

Na proteção social básica, a distribuição da variável legado⁸⁹ nos municípios que atualmente possuem a maior preponderância de unidades estatais indica que os valores da média e máxima das unidades governamentais são mais altos que os da distribuição não estatal. Do mesmo modo o inverso é observado: a distribuição da variável legado não estatal assume maiores valores nos municípios que atualmente possuem a preponderância não estatal. A distribuição do legado na proteção social básica, de acordo com a preponderância estatal ($I^* = 0$)⁹⁰ e não estatal ($I^* = 0$)⁹¹, confirma a tendência anterior: todas as regiões indicam que o maior estoque de unidades estatais é identificado nos mesmos territórios onde ocorre a preponderância de UPS estatais do SCFV; assim como o maior estoque de unidades não estatais é averiguado onde a existe atual preponderância de unidades não estatais.

Tabela 38: Distribuição da variável legado na proteção social de média complexidade, de acordo com os indicadores de preponderância estatal e não estatal

	Indicador I^*	Mín.	1º qt.	Mediana	Média	3º qt.	Máx.
Legado GOV	0	0	0	0	0,133	0,009	1,909
	1	0	0	0	0	0	0,089
Legado OSC	0	0	0	0	0,001	0	0,046
	1	0	0,149	0,408	0,579	0,767	5,516

Fonte: Elaboração própria

Na proteção de média complexidade, a distribuição da variável legado demonstra uma pequena parcela de municípios cuja preponderância de UPS é estatal ($I = 0$)⁹². Vimos que as UPS Centro-Dia são majoritariamente executadas pelo setor não estatal. Dos 849 municípios que possuem a presença de unidades neste nível de proteção, 803 atualmente possuem a preponderância de UPS não estatal. O indicador que representa tais unidades ($I = 1$)⁹³, nos territórios de atual preponderância não estatal, apresenta valores bem mais elevados do que o outro indicador. A distribuição na média complexidade, de acordo com a preponderância estatal ($I^* = 0$)⁹⁴ e não estatal ($I^* = 0$)⁹⁵, confirma que o maior estoque de UPS estatal é identificado nos mesmos territórios onde a atual

89 Ilustrada pelo histograma 26, em apêndice.

90 Descrita pela tabela 27, em apêndice.

91 Descrita pela tabela 28, em apêndice.

92 Ilustrada pelo histograma 30, em apêndice.

93 Ilustrada pelo histograma 29, em apêndice.

94 Descrita pela tabela 47, em apêndice.

95 Descrita pela tabela 48, em apêndice.

preponderância de UPS Centro-Dia é estatal. Esta observação se aplica a todas as regiões brasileiras.

Tabela 39: Distribuição da variável legado na proteção social de alta complexidade, de acordo com os indicadores de preponderância estatal e não estatal

	Indicador I*	Mín.	1º qt.	Mediana	Média	3º qt.	Máx.
Legado GOV	0	0	0	0	0,224	0,258	3,667
	1	0	0	0	0,019	0	0,950
Legado OSC	0	0	0	0	0,013	0	1,378
	1	0	0,217	0,477	0,690	0,926	5,785

Fonte: Elaboração própria

A distribuição da alta complexidade apresenta o padrão mais equilibrado na distribuição. Verifica-se que a atual preponderância de unidades de acolhimento estatal⁹⁶ assumem valores mais altos do que o indicador não estatal. Do mesmo modo, o estoque de unidades não estatais apresenta valores maiores onde atualmente se identifica a maior preponderância de UPS de acolhimento executadas por OSC's⁹⁷. Assim como nas demais modalidades de proteção social, tais observações se aplicam a todas as regiões brasileiras.

De maneira geral, os resultados das três modalidades de proteção indicam que os territórios onde algum ator estava em maior proporção, antes do SUAS, são os mesmos que atualmente possuem a maior cobertura de unidades da mesma natureza. Trata-se de uma direção completamente semelhante entre ambos os indicadores analisados: o estoque de UPS antes do SUAS e a preponderância atual. Ou seja, os territórios onde havia o maior estoque de UPS estatal são os mesmos onde existe a atual prevalência deste ator; assim como o inverso também é verdadeiro.

6.4.3 A CAPACIDADE FISCAL DOS MUNICÍPIOS

Na primeira etapa da pesquisa, a análise investigou se uma maior capacidade fiscal dos municípios se relaciona com a maior presença de UPS no nível local. Neste momento, a intenção foi averiguar se a maior ou menor capacidade fiscal possui algum

96 Descrita pela tabela 49, em apêndice.

97 Descrita pela tabela 50, em apêndice.

tipo de associação com a preponderância de unidades nos territórios. A análise empreendida nesta subseção busca responder os seguintes questionamentos: os municípios que possuem maior capacidade fiscal apresentam maior cobertura de unidades estatais ou não estatais? Existe algum tipo de associação entre a capacidade fiscal e a preponderância de um determinado ator no território?

A tabela abaixo apresenta a distribuição da variável capacidade fiscal nos três níveis de proteção social, segundo os municípios que possuem a preponderância de unidades estatais e não estatais.

Tabela 40: Distribuição da variável capacidade fiscal nos três níveis de proteção, de acordo com os indicadores de preponderância estatal e não estatal

Indicador	PSB		PSEMC		PSEAC	
	Estatal	Não estatal	Estatal	Não estatal	Estatal	Não estatal
N (%)	1.424 (72,5%)	539 (27,5%)	46 (5,4%)	803 (94,6%)	853 (40,9%)	886 (51,0%)
Min.	0	0	0,040	0	0	0
1st qu.	0,041	0,128	0,134	0,092	0,064	0,096
Mediana	0,080	0,225	0,187	0,171	0,120	0,171
Média	0,128	0,301	0,298	0,229	0,177	0,240
3rd qu.	0,156	0,413	0,339	0,281	0,215	0,311
Max.	1,728	2,235	1,604	2,235	1,977	2,235

Fonte: Elaboração própria

A tabela 40 revela que a mínima assume o valor 0 em ambos os indicadores, nos três níveis de proteção, com exceção do indicador estatal da proteção da média complexidade (0,040). A distribuição da proteção básica demonstra que o setor não estatal assume valores mais elevados que o estatal em todas as faixas, da mínima à máxima, indicando que as OSC's tendem a estar presentes em maior proporção nos territórios de maior capacidade fiscal. No âmbito da proteção de média complexidade, observa-se que a escassa presença do setor estatal ocorre apenas nos territórios de maior capacidade fiscal. A proteção de alta complexidade, por sua vez, apresenta um padrão de distribuição semelhante ao da proteção básica: a predominância de unidades de acolhimento não estatal ocorre em territórios de maior capacidade fiscal.

A distribuição da função logarítmica da variável, na proteção social básica⁹⁸, revela que na medida em que se aumenta a capacidade fiscal a preponderância de UPS

⁹⁸ Ilustrada pelo histograma 32, em apêndice.

não estatal avança sobre faixas de distribuição não ocupadas pelo setor estatal. Com relação a média complexidade⁹⁹, percebe-se que ambos os indicadores ocupam as faixas mais à direita, onde se têm uma capacidade fiscal maior. Esta observação confirma que as poucas unidades desta modalidade de proteção social se localizam nos territórios com maior capacidade de gerar recursos próprios. A distribuição da proteção de alta complexidade¹⁰⁰ apresenta duas camadas extremamente simétricas em suas curvas, o que neste momento impossibilita afirmar que o aumento da capacidade fiscal indica uma direção significativa sobre a natureza das unidades do serviço de acolhimento.

Ao verificar a capacidade fiscal, de acordo com as regiões, percebe-se que na proteção social básica¹⁰¹ a predominância de UPS estatal do SCFV ocorre em municípios de maior capacidade fiscal. A distribuição da proteção de média complexidade¹⁰² apenas corrobora a pequena predominância de unidades estatais do Centro-Dia, sobretudo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Na Região Norte é bastante perceptível que a predominância do setor não estatal existe nos territórios de maior capacidade fiscal. A proteção de alta complexidade¹⁰³ demonstra que o indicador não estatal está levemente posicionado acima do estatal em praticamente todas as faixas da distribuição, ainda que a diferença entre ambos não seja significativa.

O conjunto de dados possibilita realizarmos as seguintes afirmações: i) na proteção básica, em todas as regiões, a preponderância de unidades não estatais ocorre em territórios que possuem maior capacidade fiscal. ii) ambos os indicadores da proteção de média complexidade se posicionam mais à direita, apontando que a predominância de ambos os setores ocorre nos territórios de maior capacidade fiscal; iii) na proteção de alta complexidade a preponderância do setor não estatal ocorre em territórios de maior capacidade fiscal, indicando que as OSC's tendem a ser predominantes nos territórios que possuem maior capacidade de arrecadação de recursos.

6.4.4 A CAPACIDADE DE GESTÃO DOS MUNICÍPIOS

Os resultados da primeira etapa da pesquisa indicaram que a capacidade de gestão dos municípios possui uma correlação insignificante com o nível de presença de UPS,

99 Ilustrada pelo histograma 33, em apêndice.

100 Ilustrada pelo histograma 34, em apêndice.

101 Ilustrada pelo boxplot 16, em apêndice.

102 Ilustrada pelo boxplot 17, em apêndice.

103 Ilustrada pelo boxplot 18, em apêndice.

nos três níveis de proteção. Ou seja, uma maior capacidade de gestão dos municípios não possui nenhum poder explicativo sobre uma maior ou menor cobertura de unidades de prestação de serviços no nível local. Esta subseção investiga se a capacidade de gestão possui algum tipo de associação com a preponderância de unidades. A pergunta a ser respondida é: uma maior capacidade de gestão está associada com a preponderância do ator estatal ou não estatal? Existe algum tipo de associação entre a capacidade de gestão e a preponderância de um determinado ator no território?

A tabela abaixo apresenta a distribuição da variável capacidade de gestão nos três níveis de proteção social, de acordo com os municípios que possuem a preponderância de unidades estatais e não estatais.

Tabela 41: Distribuição da variável capacidade de gestão nos três níveis de proteção, de acordo com os indicadores de preponderância estatal e não estatal

Indicador	PSB		PSEMC		PSEAC	
	Estatal	Não estatal	Estatal	Não estatal	Estatal	Não estatal
N (%)	1.424 (72,5%)	539 (27,5%)	46 (5,4%)	803 (94,6%)	853 (40,9%)	886 (51,0%)
Min.	0	0,282	0,230	0,035	0,080	0,000
1st qu.	0,067	0,648	0,435	0,435	0,435	0,435
Mediana	0,750	0,733	0,614	0,592	0,618	0,593
Média	0,739	0,726	0,569	0,571	0,583	0,571
3rd qu.	0,835	0,818	0,693	0,714	0,732	0,714
Max.	1	1	0,830	0,967	0,970	1

Fonte: Elaboração própria

Como se observa, a distribuição entre os indicadores estatal e não estatal é bastante simétrica em quase todas as faixas de distribuição, nos três níveis de proteção. No âmbito da proteção social básica, de média e alta complexidade a predominância de UPS, tanto estatal como não estatal, ocorre em territórios com capacidades semelhantes. Percebe-se que ambos os indicadores se aproximam entre si, não havendo, portanto, nenhuma discrepância a ser comentada.

A distribuição da função logarítmica da capacidade de gestão na proteção social básica¹⁰⁴ confirma que ambos os indicadores apresentam uma distribuição simétrica, posicionada mais à direita do eixo de distribuição. Na proteção de média complexidade¹⁰⁵ a distribuição também apresenta equivalência. A única observação diz respeito a maior

104 Ilustrada pelo histograma 35, em apêndice.

105 Ilustrada pelo histograma 36, em apêndice.

frequência do indicador que representa a preponderância de UPS Centro-Dia não estatal, a qual ocupa uma extensão maior do eixo de distribuição, da mínima à máxima, indicando que a predominância não estatais do Centro-Dia ocorre nos território em que se têm uma baixa capacidade de gestão. A distribuição da proteção de alta complexidade¹⁰⁶ também demonstra uma equivalência entre ambos os indicadores, não havendo discrepância a ser comentada neste nível de proteção. A distribuição da capacidade de gestão, separada por região¹⁰⁷, apenas corrobora as observações anteriores.

O conjunto de observações da variável capacidade de gestão indica que: i) a preponderância não estatal ocorre em amplas faixas da distribuição da variável, sobretudo na proteção de média e alta complexidade, sugerindo que a preponderância não possui algum tipo de associação com o aumento da capacidade de gestão nos municípios; ii) a escassa presença de unidades Centro-Dia nos municípios das regiões Norte e Nordeste são predominantemente não estatais, concentrando-se em territórios que possuem maior capacidade de gestão.

6.4.5 ANÁLISE DE REGRESSÃO DA NATUREZA DAS UPS

Esta subseção se destina à análise de regressão logística binomial da preponderância da natureza das unidades de prestação de serviço. Apresentaremos inicialmente alguns esclarecimentos sobre o modelo de regressão logística, a proposta do modelo utilizado, como ele foi construído, as variáveis utilizadas e as principais interpretações dos coeficientes no contexto dos três níveis de proteção.

O modelo de regressão logística, também chamado de regressão binomial com a função *logit link*, representa uma classe dos modelos lineares generalizados. Trata-se de um modelo bastante utilizado quando a variável resposta y não apresenta um comportamento exclusivamente contínuo, mas sim categórico binário, ou seja, a variável dependente possui duas categoriais (0 ou 1, sim ou não, etc.). No caso desta pesquisa, a opção por utilizar o mesmo para analisar a preponderância das unidades ocorre em função do indicador $I^* = 0$ se um município possui maior preponderância de unidades estatais ou 1 se a maior preponderância é de unidades não estatais.

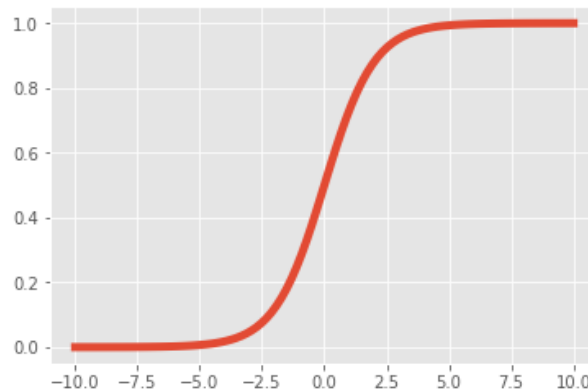
106 Ilustrada pelo histograma 37, em apêndice.

107 Ilustrada pelo boxplot 19, 20 e 21, em apêndice.

Do ponto de vista da justificativa matemática para utilização deste modelo, para implementar a regressão logística é preciso apenas duas modificações no algoritmo da regressão linear. Em primeiro lugar, utiliza-se uma função de achatamento após a transformação linear, de maneira que o valor previsto pelo modelo possa ser interpretado como uma probabilidade, uma vez que a intenção de modelar uma variável binária é identificar a probabilidade dela ser 0 ou 1. Neste caso, a intenção do achatamento utilizado da função logística ou sigmóide é representada pela seguinte equação:

$$\sigma(x) = \frac{1}{1 + e^{-x}}$$

Vale destacar que o gráfico dessa função tem o seguinte formato:



A função sigmóide possibilita converter o escore produzido pela transformação linear em uma probabilidade, de maneira que quanto maior o escore, maior a probabilidade identificada e vice-versa. É possível, então, utilizar 0.5 como um limiar, considerando a vantagem de que, além da previsão de ser uma probabilidade válida, a regressão logística não é sensível aos pontos com escores muito altos ou muito baixos, eliminando possíveis incertezas quando a classificação for baixa.

Vale relembrar que na regressão linear tínhamos o modelo na forma $Y = \beta_0 + \beta_1 X + erro$, de maneira que as previsões eram na forma $\hat{Y} = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 X$. Neste momento, com a utilização da regressão logística, o modelo será composto da seguinte forma: $Y = \sigma(\beta_0 + \beta_1 X + erro)$. Isso significa que as previsões representam uma probabilidade do seguinte resultado: $\hat{Y} = \sigma(\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 X)$.

Considerando que o objetivo desta regressão é identificar os parâmetros β de forma a minimizar uma função custo, faz-se necessário uma segunda modificação no

algoritmo da regressão linear. Assim, o processo utilizado para este tipo de modelo foi o de máximo verossimilhança seguido de interação Newton-Raphson, que representa um método iterativo que busca atualizar os parâmetros β até que haja uma convergência para um valor fixo.

Sobre a inferência no modelo logístico, é preciso ter em mente que a variável resposta agora é binária, o que exige alguns ajustes na inferência do modelo, isto é, na interpretação dos coeficientes beta. Considerando um modelo que possui apenas o intercepto e uma variável explicativa, denotando $E(Y | X) = P(Y = 1 | X)$ por $p(x)$, é representado pelo seguinte modelo:

$$p(x) = \frac{\exp(\beta_0 + \beta_1)}{1 + \exp(\beta_0 + \beta_1)}$$

O modelo acima fornece a probabilidade de os valores observados na variável x apresentar a resposta de interesse (no caso, $Y=1$), o que para esta pesquisa significa um município ter maior preponderância de unidades não estatais. Consequentemente,

$$1 - p(x) = \frac{1}{1 + \exp(\beta_0 + \beta_1)}$$

A equação anterior fornece a probabilidade do caso não apresentar a referida resposta ($Y=0$), o que indica que o município possui a maior preponderância de unidades estatais. Não obstante, a transformação em $p(x)$ definida pelo logaritmo natural da razão entre $p(x)$ e $1-p(x)$ fornece um modelo linear, representado pela seguinte equação:

$$\ln \left[\frac{p(x)}{1 - p(x)} \right] = \beta_0 + \beta_1 X$$

Esta transformação é denominada logito, sendo a razão entre $p(x)$ e $1-p(x)$ definida como uma chance, de maneira que o logito é o logaritmo de uma probabilidade, expresso da seguinte forma:

$$chance = \frac{p(x)}{1 - p(x)} = \exp(\beta)$$

Para além de apresentar uma forma linear, o modelo anterior assegura que todos os valores $\beta_0 + \beta_1 X$ pertencentes ao intervalo $(-\infty, +\infty)$ possuem um correspondente no intervalo $[0, 1]$ para $p(x)$. Deste modo, as probabilidades preditas por este modelo, denotadas por $\hat{p}(x)$ se restringem aos valores entre 0 e 1. No entanto, considerando que o objetivo desta regressão é analisar o que causa maior impacto na variável resposta (a preponderância de unidades), novamente as variáveis foram padronizadas para efeitos comparativos entre os coeficientes. Uma vez realizada a padronização, todas as variáveis perderam a escala, permitindo a comparação da magnitude e os sinais dos coeficientes, o que, para as proposituras desta teses, foram suficientes.

Nesta direção, o modelo proposto utiliza as seguintes variáveis:

- Indicador I^* (variável resposta binária, representada por Y);
- Demanda (variável explicativa, representada por $X1$);
- Legado estatal (variável explicativa representada por $X2$);
- Legado não estatal (variável explicativa representada por $X3$);
- Capacidade fiscal (variável explicativa, representada por $X4$);
- Capacidade de gestão (variável explicativa, representada por $X5$).

Em resumo, o objetivo da regressão binomial ora realizada foi identificar o impacto das variáveis sobre Y , isto é, como as variáveis alteram a chance de um município ter maior preponderância de unidades estatais (indicador $I^* = 0$) ou não estatais (indicador $I^* = 1$). Vale comentar que foi realizado um modelo para cada região, os quais possuem as mesmas variáveis. Assim como nos modelos anteriores, a região não foi inserida em um único modelo, como variável dummy, pelo fato de que cada variável explicativa impacta o indicador I^* de maneira diferente. Considerando que o modelo de regressão logística múltipla é interpretado pela variação de apenas uma variável, mantendo-se as demais constantes, somente a variação da região não seria suficiente para explicar o comportamento das quatro variáveis explicativas através de todas as regiões brasileiras.

Os resultados da regressão, portanto, constam na tabela abaixo.

Tabela 42: Coeficientes Betas das regressões logísticas binomiais de acordo com o nível de proteção e região.

Região	Coeficientes Beta (Erro-Padrão)						
	Intercepto	Demanda	Legado OSC	Legado GOV	Cap. Fiscal	Cap. Adm.	
P1	Norte	-2	1,12	10,49	0,4	0,45	-0,43
	Nordeste	-2,58	0,08	11,93	-1,52	0,19	0,09
	Sudeste	4,53	1,43	31,45	-3,58	0,43	-0,02
	Sul	1,81	0,85	24,61	-4,08	0,12	0,25
	Centro-Oeste	-2,11	-6,32	22,69	-1,68	1,39	0,48
P2	Norte	2,41	-0,77	0,85	0	0,38	-0,48
	Nordeste	6,52	1,74	9,55	-2,79	0,6	-1,89
	Sudeste	37,57	1,72	59,63	-8,19	0,26	-0,93
	Sul	38,99	-0,49	44,85	-2,67	1,26	1,12
	Centro-Oeste	25,48	0	0	-7,59	0	0
P3	Norte	-3,67	-0,14	4,69	-2,09	-0,38	-0,49
	Nordeste	0,4	-4,33	11,14	-1,6	-0,18	-0,21
	Sudeste	4,7	-3,12	14,55	-2,42	-0,1	0,01
	Sul	0,08	-1,68	8,53	-2,26	-0,35	0
	Centro-Oeste	0,61	-1,15	11,40	-1,34	-0,41	0,01

Fonte: Elaboração própria

A análise das regressões binomiais demonstra o forte poder explicativo da variável legado OSC sobre a atual preponderância das unidades. Os resultados apresentaram sinal positivo e grande magnitude em todas as regiões e níveis de proteção, com destaque para as regiões Sudeste e Sul na proteção de média complexidade. Os valores indicam que o estoque de UPS não estatais explica fortemente a probabilidade de um território ter uma maior preponderância de unidades não estatais. Com relação a variável legado estatal, verificamos que – com exceção da proteção básica da Região Norte – todos os resultados apresentaram sinal negativo, sinalizando o distanciamento do indicador $I^* = 1$ e maior aproximação do $I^* = 0$. Este resultado corroborou a análise descritiva: a atual preponderância de unidades não estatais não pode ser explicada pelo estoque de unidades governamentais.

A capacidade fiscal apresentou sinal positivo em todas as regiões brasileiras, nas proteções básica e de média complexidade, indicando que uma maior capacidade dos municípios de gerar recursos próprios aumenta a probabilidade de se ter a preponderância de unidades não estatais nas duas primeiras modalidades de proteção. Este resultado não foi verificado na proteção de alta complexidade, visto o sinal negativo em todas as regiões, demonstrando que a capacidade fiscal indica uma leve probabilidade de os municípios terem a preponderância estatal, visto que a magnitude dos resultados não é

expressiva (-0,1 à -0,41). De todo modo, podemos afirmar que a capacidade fiscal não é o fator determinante das UPS não estatais da proteção social de alta complexidade, mas sim o estoque de unidades não estatais implementadas antes do SUAS.

Com relação a demanda potencial, podemos afirmar que, na maior parte das regiões brasileiras, ela produz o maior efeito sobre a variável resposta do que a capacidade fiscal. Ou seja, a demanda potencial possui um maior poder explicativo sobre a natureza das unidades. Na proteção básica, por exemplo, a magnitude dos valores – positivos – da demanda potencial supera os da capacidade fiscal nas regiões Norte, Sudeste e Sul, indicando que a demanda potencial aumenta a probabilidade dos municípios terem a preponderância de unidades não estatais. Na proteção de alta complexidade, por sua vez, os sinais negativos indicam que uma maior demanda potencial aumenta a probabilidade de os territórios serem constituídos pela maior predominância de unidades governamentais. Este resultado, de certo modo, contrariou as expectativas iniciais de que a capacidade fiscal explicasse a probabilidade de maior preponderância não estatal. Como vimos, tanto a demanda potencial como a capacidade fiscal apresentaram sinais negativos neste nível de proteção, indicando que tais variáveis indicam a direção da preponderância estatal.

6.5 SÍNTESE DOS RESULTADOS SOBRE A PRESENÇA E PREPONDERÂNCIA DAS UPS NO ÂMBITO DO SUAS

As diversas análises acerca dos níveis de presença e ausência de unidades, assim como a preponderância das mesmas, revelaram os seguintes aspectos:

- ✓ Na proteção social básica: a maior parte (63,51%) dos municípios não possui UPS do SCFV. Todas as regiões apresentaram um alto percentual de oferta inexistente. Nesta modalidade foi constatada uma correlação forte entre o porte populacional e a existência de UPS, de maneira que, conforme se aumenta o tamanho do município, aumenta-se a probabilidade de existência de no mínimo uma unidade no território. Também identificamos que os municípios da Região Norte são os que enfrentam as maiores dificuldades para ofertar UPS do SCFV, inclusive nos de maior porte populacional;

- ✓ A proteção de média complexidade revelou a maior proporção de inexistência de UPS Centro-Dia (84,38%). Nas regiões Norte e Nordeste o percentual de municípios que não possuem nenhuma unidade beira a totalidade, mesmo dentre os de maior porte populacional. De modo geral, as maiores proporções de inexistência são identificadas nos territórios de pequeno porte populacional, em todas as regiões. Apenas as regiões Sudeste e Sul demonstraram uma leve associação entre o aumento da população e a existência de unidades;
- ✓ A proteção de alta complexidade também apurou que a maior parte dos municípios (63,84%) não possui UPS de acolhimento e abrigamento. Os maiores percentuais são encontrados nas regiões Norte e Nordeste, em detrimento do menor percentual verificado na Região Sudeste. A correlação entre o tamanho do município e a existência de UPS se mostrou bastante forte neste nível de proteção, visto que os municípios de pequeno porte I e II são o que apresentam as maiores proporções de inexistência da oferta.
- ✓ Com relação à preponderância de UPS, constatamos que: no âmbito da proteção básica, a atuação do setor estatal predomina em todas as regiões do país, especialmente nos territórios do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Também confirmamos uma forte associação entre o porte populacional e a preponderância de unidades de natureza não estatal, sobretudo nas regiões Sudeste e Sul. Ou seja, conforme se aumenta o porte populacional, aumenta-se a preponderância de unidades do SCFV executadas pelo setor não estatal. Apenas a Região Norte chamou a atenção pela grande ausência de UPS não estatais do SCFV. Na proteção de média complexidade há uma massiva preponderância de unidades não estatais; e, conseqüentemente, a tímida participação do Estado na execução direta de UPS do Centro-Dia. Neste nível não foi observado nenhum tipo de correlação entre o porte populacional e a preponderância das unidades. Na proteção de alta complexidade, a maior preponderância do setor não estatal se concentra na Região Sudeste, em detrimento da maior preponderância estatal identificada nos territórios da Região Norte. Este nível de proteção demonstrou uma correlação moderada entre o porte populacional e a preponderância de UPS não estatais.

Ao buscar compreender o que explica os níveis de presença e ausência, assim como a preponderância das UPS nos territórios brasileiros, os resultados das análises confirmaram os seguintes aspectos:

- ✓ A distribuição da variável demanda potencial possui forte associação com o porte populacional e com a região, sobretudo nos municípios das regiões Norte e Nordeste. A maior correlação entre a demanda e a presença de UPS ocorre na proteção de alta complexidade;
- ✓ Não é possível afirmar que a variável demanda potencial explica a existência de UPS, visto duas realidades distintas: por um lado, diversos municípios possuem uma pequena demanda e conseguem ofertar UPS (nos três níveis de proteção); por outro lado, há municípios com uma grande demanda – sobretudo nas proteções básica e especial de média complexidade – e oferta inexistente de unidades de serviço;
- ✓ A preponderância do setor não estatal, nas três modalidades de proteção, tende a ocorrer nos municípios que possuem uma demanda potencial mais elevada. Nas proteções básica e de alta complexidade, as regressões confirmaram que a demanda potencial produz um maior efeito sobre a variável resposta do que a capacidade fiscal, confirmando que esta variável possui um maior poder explicativo sobre a natureza das unidades nestas modalidades de proteção;
- ✓ Com relação ao legado de UPS implementadas antes do SUAS, identificamos o maior estoque na Região Sudeste. As regiões Nordeste e Norte indicaram uma alta proporção de municípios completamente descobertos de qualquer oferta até o ano em questão. Dentre os níveis de proteção, a alta complexidade revelou as maiores proporções de municípios com indicador positivo, isto é, o maior estoque de unidades inauguradas antes do SUAS;
- ✓ Sobre a correlação entre o estoque de UPS antes do SUAS e a atual preponderância, identificamos que os territórios que tinham o maior estoque de UPS estatal são os mesmos onde o setor prevalece atualmente; assim como o inverso também é verdadeiro. As regressões binomiais, por sua vez, confirmaram que o legado é a variável que possui o maior efeito explicativo sobre os níveis de presença, nas três modalidades de proteção;
- ✓ A distribuição da variável capacidade fiscal revelou que os municípios das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste possuem as maiores capacidades. Na mesma direção, as maiores coberturas de unidades são observadas em tais territórios;
- ✓ A maior associação entre a capacidade fiscal e a presença de UPS ocorre no âmbito da proteção de alta complexidade. No entanto, ainda que as três

modalidades de proteção tenham demonstrado esta correlação, não é possível afirmar que a capacidade fiscal determina a presença de unidades, visto que diversos municípios possuem UPS mesmo tendo baixa capacidade; assim como diversos municípios com alta capacidade fiscal não possuem nenhuma unidade instalada;

- ✓ A preponderância de UPS não estatal, sobretudo nas proteções básica e de alta complexidade, ocorre nos territórios de maior capacidade fiscal; na proteção de média complexidade, a preponderância de ambos os setores ocorre apenas nos municípios de maior capacidade de gerar recursos;
- ✓ As regressões lineares confirmaram que: no âmbito da proteção social básica, a capacidade fiscal é a que possui o menor impacto sobre o nível de presença de UPS do SCFV. Na média complexidade, a capacidade fiscal produz o maior impacto sobre o nível de presença nas regiões Sudeste e Sul, isto é, as que possuem os maiores níveis de unidades Centro-Dia. Outrossim, os menores efeitos da capacidade fiscal são verificados nas regiões Norte e Nordeste, onde praticamente não há oferta de UPS do Centro-Dia. Na proteção de alta complexidade, depois da variável legado, a capacidade fiscal apresentou o maior poder explicativo sobre os níveis de presença em praticamente todas as regiões, exceto a Região Norte.
- ✓ As regressões binomiais, por sua vez, confirmaram que uma maior capacidade dos municípios de gerar recursos próprios aumenta a probabilidade de se ter a preponderância de unidades não estatais, sobretudo nas duas primeiras modalidades de proteção;
- ✓ Com relação a variável capacidade de gestão, a distribuição revelou um comportamento bastante simétrico em todas as faixas de distribuições e regiões brasileiras, indicando uma fraca correlação com a presença de UPS nos territórios;
- ✓ A capacidade de gestão também não apresentou correlação com a preponderância das UPS, observação esta que se aplica às três modalidades de proteção. Tanto as regressões lineares como as binomiais confirmaram que esta variável não possui forte poder explicativo sobre os níveis de presença ou preponderância das unidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil vivenciou um processo de expansão do Estado de direitos entre 1988 e 2015 (JACOUD, BICHR & MESQUISA, 2018), tendo a política de assistência se transformado profundamente após a CF88, desde suas condições de oferta, organização institucional e cobertura (SÁTYRO & CUNHA, 2014). Neste contexto, o SUAS logrou bastante êxito na expansão dos equipamentos públicos CRAS e CREAS, os quais se difundiram por todo o território brasileiro, tornando centros de referência para o público da assistência social. O desenho da política, sobretudo com as diretrizes da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, definiu que tais equipamentos devem possuir algumas ofertas de serviços socioassistenciais. Dentre elas, duas devem ser exclusivamente estatal: os serviços PAIF e PAEFI. Dito que estes dois serviços não compõem nosso objeto de estudo, as demais ofertas previstas na tipificação podem ser realizadas diretamente pelo Estado ou serem “terceirizadas” para as OSC’s devidamente inscritas no SUAS. Deste ou daquele modo, o desenho da política de assistência social avançou sobre a definição de quais seriam os serviços ideais para os municípios implementar nos territórios de maior vulnerabilidade, seja por meio dos equipamentos públicos pelas respectivas UPS referenciadas aos equipamentos.

Isto significa que esta tese analisou como uma importante parcela das definições da política de assistência social está sendo (ou não) implementada nos municípios brasileiros. Toda a discussão sobre a presença ou ausência de unidades no território, em outros termos, significa a existência ou inexistência de algum tipo de proteção que a política de assistência poderia – ou melhor, deveria – oferecer à população usuária que demanda os serviços e suas diversas garantias de proteção: o fortalecimento da convivência familiar e comunitária; a referência e o apoio sócio familiar; as orientações e os encaminhamentos para as demais políticas públicas; a prevenção e o atendimento a situações de violação de direitos (BRASIL, 2009).

Novamente reafirmamos que esta discussão não se restringe à existência da rede de equipamentos CRAS e CREAS, visto que os mesmos estão presentes na maior parte dos municípios brasileiros, oferecendo uma importante cobertura socioassistencial nos territórios de maior vulnerabilidade. Os dados do Censo SUAS 2016 indicam que 5.512 (98,99%) municípios possuem equipamentos públicos CRAS em seus territórios. Trata-se de um percentual bastante expressivo, inclusive, com uma distribuição equivalente em

todas as regiões brasileiras. De maneira geral, os dados indicam que a proporção de CRAS implementados é consideravelmente superior à proporção de UPS do SCFV.

Tabela 43: Municípios que possuem o equipamento CRAS

Região	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	447 (99,33%)	1.793 (99,94%)	1.647 (98,74%)	1.160 (97,39%)	465 (99,57%)

Fonte: Elaboração própria

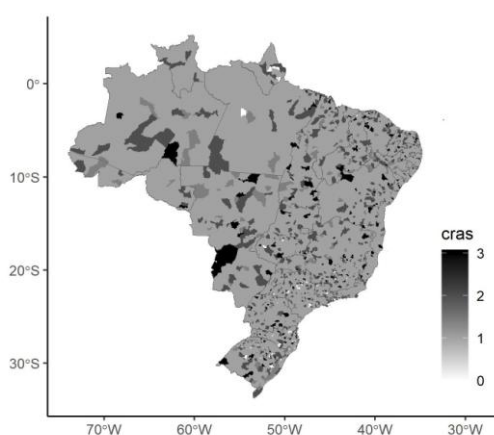
Com relação ao equipamento CREAS, os dados do Censo SUAS 2016 revelam que os mesmos estão presentes em 2.342 (42%) municípios do Brasil. É interessante observar que as regiões Nordeste (48,44%) e Norte (52,67%) possuem as maiores proporções de municípios que possuem no mínimo um equipamento CREAS instalado no território, superando os valores das demais regiões. Trata-se de mais uma observação que vai em direção oposta dos resultados relacionados à presença das UPS na proteção de média e alta complexidade.

Tabela 44: Municípios que possuem o equipamento CREAS

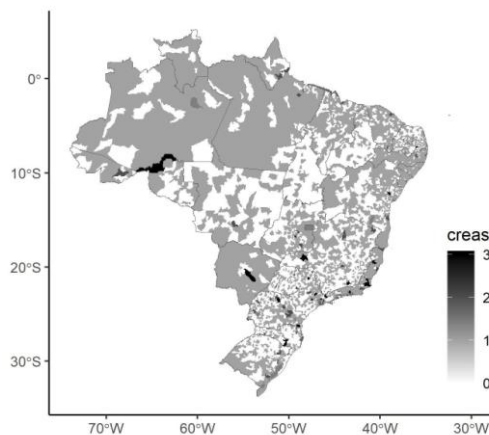
Região	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	218 (48,44%)	945 (52,67%)	612 (36,69%)	356 (29,89%)	211 (45,18%)

Fonte: Elaboração própria

Os mapas a seguir indicam a distribuição dos municípios que possuem ou não os equipamentos CRAS e CREAS em seus territórios. Tanto os mapas como as tabelas indicam a maior cobertura dos equipamentos públicos nos territórios brasileiros. No entanto, como se observa, a distribuição dos municípios que possuem respectivos equipamentos em nada se assemelha com a presença das unidades de prestação de serviços socioassistencial, visto que a cobertura de equipamentos é consideravelmente superior à cobertura de UPS. Ainda que tais comparações fujam ao escopo dessa pesquisa, elas apontam algumas questões interessantes para reflexão.

Mapa 24: Cobertura dos CRAS

Fonte: Elaboração própria

Mapa 25: Cobertura dos CREAS

Fonte: Elaboração própria

Este breve comparativo contribui para o diagnóstico da própria institucionalidade da política de assistência social, no sentido de identificar que, de fato, o comportamento do Estado se alterou ao longo do tempo, superando um extenso legado de atuação estatal limitada (MESTRINER, 2012), cujas ações se faziam de maneira pontual, dispersa, fragmentada, paliativa e marginal, onde a maior parte dos municípios brasileiros não disponibiliza qualquer tipo de assistência social a seus cidadãos (CRUZ & GUARESCHI, 2009). Neste ponto da trajetória, pode-se afirmar que a política de assistência conseguiu promover reformas de implementação suficientes para alterar significativamente o conteúdo da política de assistência social, deixando para trás a desresponsabilização do Estado promovida durante os governos FHC e implementando uma agenda descentralizada e participativa (MARIN, 2012; SÁTYRO & CUNHA, 2014), com a efetiva participação dos municípios no processo de implementação da política. Os dados da cobertura dos CRAS e CREAS apontam essa direção. Contudo, não obstante à expansão dos respectivos equipamentos públicos, os resultados da pesquisa demonstram que alguns desafios ainda precisam ser enfrentados.

A Tipificação Nacional (BRASIL, 2009) indica um rol de serviços – ofertados por meio das UPS – que deveriam estar disponíveis à população usuária. Com exceção do PAIF e PAEFI, o Estado não precisa executá-los diretamente, mas eles necessariamente devem estar referenciados e sob a supervisão dos equipamentos CRAS e CREAS. O próprio desenho da política, expresso por meio do Protocolo de Gestão Integrada entre Serviço e Benefícios (BRASIL, 2009), define que as unidades de prestação de serviço socioassistencial compõem as ofertas de proteção social e a estratégia de integração entre os serviços e benefícios do SUAS. No entanto, a análise dos níveis de presença das UPS

indicou diversas disparidades de acesso e entraves enfrentados pelo ente local. A própria estratégia de enfrentamento da pobreza – definida pelo Protocolo de Gestão Integrada – por meio da integração entre os serviços e benefícios socioassistenciais ainda não está plenamente consolidada. Isto porque o documento e o desenho da política indicam a expectativa de que o SUAS consiga ofertar um volume de serviços compatível com as demandas da população brasileira (BRASIL, 2009; D’ALBUQUERQUE, 2016), mas os níveis de presença das UPS não estão totalmente associados com a demanda potencial representada pelas famílias beneficiadas pelos principais programas de transferência de renda do Brasil. É interessante refletir em que medida essa carência de unidades, na maior parte dos municípios, compromete a efetividade da estratégia desenhada pela política, dificultando o enfrentamento das situações de pobreza em sua multidimensionalidade.

A análise da variável demanda potencial de fato revelou uma associação entre o aumento do número de beneficiários e presença de unidades no âmbito da proteção básica e de alta complexidade. No entanto, também constatamos que ambos os níveis de proteção demonstram forte correlação entre as UPS e o porte populacional, o que já era esperado pelo fato de que os municípios de maior porte populacional, em tese, são os que apresentam o maior volume de demanda. Neste sentido, os resultados demonstraram que a situação é um pouco mais desafiadora para os municípios de pequeno porte I e II das regiões Norte e Nordeste, onde identificamos as menores proporções de unidades nos três níveis de proteção. Mesmo os municípios de tais regiões tendo apresentado os maiores valores de demanda potencial por habitante, confirmamos por meio das regressões que a presença de unidades nem sempre acompanha os respectivos indicadores, visto que a oferta – em muitos casos escassa – se concentra majoritariamente nos municípios de maior porte populacional. Deste modo, conseguimos responder às perguntas lançadas no decurso da tese. Verificamos que os territórios que possuem uma maior demanda potencial, em boa parte dos casos, são os mesmos que possuem os maiores níveis de presença.

Em resumo, as análises evidenciaram diversos aspectos, dentre eles: a maior cobertura de unidades na proteção básica; a escassa presença de unidades na proteção de média complexidade; e uma cobertura bastante desproporcional entre as regiões brasileiras. Chamou a atenção o fato de a maior parcela dos municípios não possuírem sequer uma UPS vinculada aos equipamentos públicos. É importante considerar que a ausência de unidades – do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, do

Serviço na modalidade Centro Dia para pessoas com deficiência e idosas, assim como dos Serviços de Acolhimento Institucional ou em Repúblicas – no âmbito de seus respectivos níveis de proteção, significa que atualmente a maior parte dos CRAS e CREAS provavelmente está operando apenas com os serviços que são de sua competência exclusiva, o PAIF e PAEFI.

Ao comparar os níveis de presença, de acordo com as modalidades de proteção social, verificamos que a proteção social básica possui a maior cobertura e a distribuição mais homogênea pelo território brasileiro, com a forte presença do setor estatal na execução das unidades. Essa maior proporção de unidades do SCFV, se comparado às unidades Centros-Dia da média complexidade, ou às unidades de acolhimento e abrigo da alta complexidade, demonstra que os esforços relacionados à implementação da política de assistência social priorizaram este nível de proteção, conseguindo maior êxito para a oferta de unidades de menor complexidade. Em termos percentuais, a inexistência de unidades de serviço de convivência é um obstáculo a ser enfrentado majoritariamente pelos municípios de menor porte populacional, visto que, na medida em que se aumenta o tamanho do município, aumenta-se a probabilidade da oferta de no mínimo uma unidade. E esta é uma importante questão a ser considerada, tendo em vista que a maior parte dos municípios brasileiros se encontra nas categorias de pequeno porte I e II.

Já a realidade das UPS da média complexidade revelou a situação mais desafiadora de todos os níveis de proteção, tanto pela menor quantidade de UPS, como pela ampla ausência do setor estatal neste nível de proteção. Os dados indicaram a menor cobertura deste serviço, onde apenas 13,03% dos municípios possuem unidades do Centro-Dia. Isto significa que a maior parte dos territórios brasileiros não possui a presença de nenhuma unidade neste nível de proteção. A disponibilidade de unidades deste serviço aos usuários dos municípios das regiões Norte e Nordeste pode ser considerada inexistente, uma vez que 98,2% dos municípios de ambas as regiões declararam não possuir nem ao menos uma UPS. Mesmo a maior parte dos municípios de médio e grande porte, de ambas as regiões, não possuem a presença de UPS. A maior parte da oferta ocorre em alguns territórios de pequeno, médio e grande porte das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

É possível afirmar que as questões verificadas na proteção de média complexidade precisam ser repensadas pelos formuladores da política de assistência social, uma vez que a diretriz da integração entre os serviços e benefícios se encontra completamente afetada

pela escassa presença de UPS nesta modalidade de proteção social. A maior parte dos municípios, sobretudo os das regiões Norte e Nordeste – os quais, inclusive, possuem os maiores níveis de demanda – não possui uma única unidade do Centro-Dia. Este conjunto de observações sinaliza que a média complexidade representa o maior desafio relacionado à implementação dos serviços socioassistenciais, visto a enorme discrepância na distribuição das poucas unidades existentes. É possível afirmar, deste modo, que a política de assistência social ainda precisa avançar no campo dos serviços da média complexidade, sobretudo por meio da oferta estatal de UPS. Considerando que a discussão não se trata da rede de equipamentos públicos, o que está sendo assinalado é que a maior parte dos CREAS não possui a cobertura de ao menos unidade do serviço Centro-Dia para encaminhar certas demandas potenciais.

Neste ínterim, ao pensar que uma das propostas da média complexidade é justamente a tentativa de evitar a institucionalização ou o abrigo do sujeito, a absoluta ausência de unidades, na maior parte dos territórios, desafia o próprio desenho da política de assistência social, caracterizando um abismo que compromete seriamente a transitoriedade do usuário entre os níveis de proteção. Visto que a maior cobertura de unidades ocorre na proteção básica, em detrimento da média complexidade, é bastante plausível supor que no caso de um usuário demandar um atendimento de maior complexidade, em algum momento de sua vida, ele provavelmente encontra um suporte falho ou parcial na maior parte dos municípios, uma vez que estes não possuem nenhuma UPS Centro-Dia para tentar evitar a institucionalização em unidades de acolhimento ou abrigo. Na melhor das hipóteses, caso o município disponha de unidades da proteção básica e da alta complexidade, o usuário deixa a primeira modalidade de proteção e segue diretamente para alguma unidade de acolhimento ou abrigo institucional, sem a tentativa de inserção em alguma UPS Centro-Dia como estratégia de preservação dos vínculos familiares. Na pior delas, caso o município tenha apenas a unidade do SCFV, o usuário que precisar de um acompanhamento mais especializado fica de certo modo desprotegido com a inexistência de unidades de maior complexidade.

No âmbito da proteção de alta complexidade os resultados indicaram que a cobertura de unidades é ligeiramente inferior a proteção básica. Mas a distribuição da alta complexidade também apontou assimetrias que sinalizam o acesso desigual às UPS de acolhimento e abrigo: maiores níveis de presença nos municípios das regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul; em detrimento de menores proporções de unidades nos territórios das regiões Norte e Nordeste. A distribuição destes municípios que não

possuem a presença de unidades de acolhimento também demonstrou uma forte correlação com o porte populacional. Tal como verificado na proteção básica, as menores proporções de unidades de acolhimento foram identificadas nos municípios de menor porte populacional, em todas as regiões. Dentre os municípios de pequeno porte II, verifica-se ampla cobertura nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste; em detrimento de uma reduzida oferta nos municípios das regiões Norte e Nordeste. Já os municípios de médio e grande porte, de todas as regiões brasileiras, demonstraram uma boa cobertura.

A ausência de unidades detectada na maior parte dos territórios denota que algumas diretrizes da política de assistência social, definidas em âmbito nacional, chegam ao nível local de maneira bastante discrepante e desigual. Afinal, ainda que a Tipificação Nacional preconize a oferta de unidades das diferentes modalidades de serviço, a maior parte dos municípios brasileiros não conta com uma única UPS. Trata-se, portanto, da confirmação de um pressuposto já identificado pela literatura de políticas públicas: apenas a definição de diretrizes no âmbito nacional não é uma condição suficiente para que elas se concretizem no nível local (BICHIR, 2011; ARRETCHE, MARQUES & FARIA, 2019). Não estamos sugerindo que o SUAS não obteve sucesso na indução dos municípios para a implementação das mesmas. Ao contrário, esta tese trabalhou com a hipótese inicial de que parte das desigualdades identificadas na composição das UPS nos territórios são pré-existent à implementação do SUAS, de maneira que o legado possui ampla capacidade explicativa sobre a presença e a preponderância das UPS nos territórios. Esta hipótese se ancorou em diversos autores que consideram que as políticas públicas se assentam fortemente sobre sua trajetória (ARRETCHE, 1995; PIERSON, 2001; SÁTYRO, KARRUZ & CUNHA, no prelo; COSTA, 2016).

Considerando que a oferta de proteção social é um desafio remoto no Brasil, buscamos compreender em que medida o legado de unidades pré-existent ao SUAS se relaciona com o atual nível de presença. Identificamos que o estoque de unidades implementadas antes do SUAS possui a maior capacidade explicativa sobre os atuais níveis de presença de UPS, nos três níveis de proteção. No âmbito da proteção social básica, por exemplo, os municípios das regiões Sudeste e Sul revelaram uma cobertura de unidades – implementadas antes do SUAS – significativamente maior do que os municípios das regiões Norte e Nordeste. E o atual nível de presença apurou uma redução na disparidade da oferta entre tais regiões, indicando que os efeitos da implementação da política conseguiram reduzir as desigualdades neste nível de proteção. O mesmo não pode ser dito nos demais níveis de proteção. Na média complexidade, os dados revelaram

que o estoque de UPS Centro-Dia se concentra nos mesmos territórios onde se verifica a atual presença das unidades. Isso significa que a política não conseguiu produzir uma alteração substancial no percentual de oferta neste nível de proteção. No âmbito da alta complexidade também foi identificado que a implementação do SUAS não alterou, em proporções significativas, a extensão da cobertura de unidades na maior parte das regiões, com exceção da Região Norte, onde foi constatado um incremento de 12,9% de municípios que passaram a ofertar no mínimo uma unidade de acolhimento após o SUAS. De maneira geral, as análises identificaram que o legado de unidades pré-existentes em um determinado território representa a variável com o maior poder explicativo sobre o atual nível de oferta, constatação esta que se aplica aos três níveis de proteção. Esta conclusão está em concordância com outros estudos sobre os efeitos do legado (COSTA, 2016; SÁTYRO & CUNHA, 2018; SÁTYRO; KARRUZ & CUNHA, *no prelo*; ARRETICHE; MARQUES & FARIA, 2019) e, portanto, confirma nossa hipótese inicial de que a maior parte das desigualdades observadas podem ser explicadas pelo legado de unidades pré-existentes a implementação do SUAS.

Para além dos pressupostos de que a presença ou ausência das unidades seja compreendida pela trajetória histórica, trabalhamos com a hipótese de que as capacidades estatais da maior parte dos municípios não são suficientes para garantir a presença de UPS e, assim, assegurar a proteção integral à população usuária da política de assistência social. Esta hipótese foi subsidiada pela literatura que estuda as diversas condições que facilitam ou dificultam a materialização das políticas públicas, mais especificamente as que discutem as diferentes capacidades disponíveis no plano local e seus impactos sobre a implementação da política de assistência social (JACCOUD *et. al*, 2020). Nesta direção, duas capacidades institucionais locais foram analisadas: a capacidade fiscal e a capacidade de gestão dos municípios. Com relação à capacidade fiscal, sabe-se que a coordenação intergovernamental fomentou um novo padrão de financiamento direto para a execução de serviços socioassistenciais e desenvolveu diversos instrumentos e estratégias de indução para que os níveis subnacionais os implantassem (MESQUITA, PAIVA & JACCOUD, 2020). Mas esta tese não se propôs a investigar os efeitos dos incentivos sobre a presença das UPS. As análises se debruçaram sobre as capacidades de os municípios gerarem recursos próprios e a relação estabelecida com a presença de unidades.

Os resultados indicaram que a capacidade fiscal impacta fortemente na presença de UPS. As análises descritivas e de correlação concluíram que existe uma associação

entre o aumento da capacidade fiscal e a presença de unidades, sobretudo nas modalidades da proteção básica e de alta complexidade. Os resultados também apontaram que os municípios com as maiores capacidades fiscais são os das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, isto é, os que possuem as maiores proporções de unidades nos três níveis de proteção. A análise de regressão, por sua vez, demonstrou que a capacidade fiscal produz um forte impacto sobre os níveis de presença de UPS da proteção especial, sobretudo a de média complexidade, indicando que os poucos territórios que possuem a presença de unidades correspondem aos de maior capacidade de gerar recursos próprios. No entanto, os dados demonstraram que não é possível afirmar que a disponibilidade financeira, por si só, consegue explicar a presença de UPS, visto que diversos municípios com a mesma capacidade de capacidade fiscal se encontram em condições distintas, onde alguns possuem unidades e outros não.

A despeito da literatura que aborda a capacidade fiscal dos municípios, os resultados também confirmaram que, não obstante às ações de coordenação do governo federal para apoiar os municípios na oferta de UPS, a capacidade local de gerar recursos próprios impacta na presença de unidades socioassistenciais, produzindo diferentes efeitos nos territórios brasileiros. Esta observação de certo modo era esperada, visto que, segundo Bichir (2011), as capacidades estatais variam consideravelmente e influenciam diferentemente os resultados das políticas públicas. No âmbito da assistência social, ainda que o governo federal tenha implementado diversos instrumentos de coordenação intergovernamental a partir de 2003 (JACCOUD *et. al*, 2020), a uniformidade na oferta das UPS permanece enquanto desafio a ser enfrentado pela coordenação intergovernamental, visto a incapacidade financeira que muitos municípios – especialmente os de pequeno porte – enfrentam para conseguir implementar as unidades. Esta observação está alinhada com o pressuposto de Arretche (2000) de que diversas responsabilidades são delegadas aos entes locais, ainda que os mesmos não possuam um nível mínimo de capacidade para implementá-las.

A segunda capacidade analisada foi a capacidade de gestão dos municípios. Trabalhamos com esta variável pelo fato de que alguns autores demonstram que a implementação de políticas e serviços possui uma relação com a capacidade burocrática e administrativa do Estado (HUNTINGTON, 1996; GEDDES, 1996; KNUTSEN, 1993; FERNANDES, 2014). No âmbito da política de assistência social, a literatura de políticas públicas também assinala a expectativa de que a gestão municipal disponha de capacidade de gestão para despachar as diversas questões administrativas, legais e

burocráticas que envolvem o acesso das diversas formas de financiamento dos serviços socioassistenciais, sobretudo para auxiliar o setor não estatal no acesso ao cofinanciamento público (BRUNI, 2016). Nesta direção, investigamos se a capacidade de gestão produz impactos sobre o nível de presença das UPS. Para tal, utilizamos o IGD-SUAS como *proxy* da capacidade de gestão, visto os diferentes aspectos que o indicador consegue capturar no âmbito local. Mas os resultados contrariaram as expectativas iniciais no sentido de não indicar nenhum tipo de associação entre esta variável e o nível de presença das unidades nos territórios. Esta observação foi verificada nos três níveis de proteção social, salvo algumas exceções regionais. Isso significa que uma boa ou excelente capacidade de gestão do município não explica a presença de unidades no território. Trata-se de um resultado que não está alinhado ao estudo de Veloso, Monasterio, Vieira *et al.* (2011), que concluiu que grande parte dos municípios brasileiros possui uma capacidade institucional pouco desenvolvida em termos de aporte institucional, eficiência, eficácia e transparência nos processos da administração pública direta dos municípios. No caso do indicador utilizado, vimos que a maior parte dos municípios apresenta um índice elevado. Logo, é bastante plausível supor que o IGD-SUAS não capture determinadas questões da burocracia municipal, uma vez que a literatura apresenta outras diversas dimensões ou categorias de análise da capacidade de gestão dos municípios (MARENCO & STROHSCHOEN, 2018; LIPSKY, 2019; CARDOSO & MARENCO, 2020; ROUBAN, 2010; LOPES & VIEIRA, 2020).

Para além do estudo dos níveis de presença, também nos debruçamos sobre a natureza das mesmas: se estatal ou não estatal. Investigamos porque alguns municípios acabam trilhando o caminho da execução direta das UPS, enquanto outros transferem a oferta dos serviços para o setor não estatal. Esta agenda de pesquisa tem sido ampliada nos últimos anos, visto que diversos autores vêm se dedicando a estudos sobre os diversos aspectos da relação entre os atores estatais e não estatais. A realização de parcerias entre ambos, visando o fornecimento de serviços públicos, ocorre no campo das diversas políticas que compõem o *welfare state* (LIPSKY & SMITH, 1990, HAQUE, 2002), onde os atores não estatais têm desempenhado uma contribuição significativa na implementação de políticas e serviços em diversos países, de diferentes continentes (CAMMETT & MACLEAN, 2011). No Brasil, vimos que o setor não estatal sempre esteve presente neste campo, mesmo antes do Estado assumir de fato a assistência social enquanto política pública. A literatura de políticas públicas assegura que as organizações sem fins lucrativos costumam operar em um determinado campo antes que o Estado seja

mobilizado a responder (SALALON, 1987). No caso do SUAS, antes da sua implementação, o Estado exerceu um papel subsidiário do setor não estatal, apoiando financeiramente a execução dos serviços por meio de repasses descontínuos e com poucos critérios de partilha (IAMAMOTO & CARVALHO, 1993; MESTRINER, 2008). Com a implementação do mesmo, as principais normatizações da política sempre destacaram a relevância histórica das OSC's e a necessidade delas participarem da composição da oferta dos serviços socioassistenciais de maneira complementar as ações governamentais (JACCOUD, 2012). Deste modo, com o passar dos anos, as organizações do terceiro setor foram se integrando cada vez mais à nova institucionalidade da política de assistência social, dado o legado de atuação, o acúmulo de conhecimento e a capilaridade dos serviços prestados nos territórios (BRETTAS, 2016).

As análises descritivas confirmaram que a atual capilaridade das OSC's na execução das UPS é bastante considerável, sobretudo na proteção especial de média e alta complexidade. No âmbito da proteção social básica a preponderância das UPS do SCFV é estatal (72,6%), principalmente nos territórios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A presença do setor não estatal nestas regiões é consideravelmente menor que a estatal, sobretudo nos municípios de menor porte populacional. Já os municípios das regiões Sudeste e Sul apresentaram forte correlação entre o porte populacional, no sentido de que, conforme se aumenta o porte do município, aumenta-se a cobertura de UPS do SCFV não estatais. A proteção de média complexidade chamou a atenção pelo fato de o Estado ser preponderante em apenas 5,4% dos territórios, o que nos autoriza a afirmar que o setor estatal ainda não conseguiu efetivar sua participação neste nível de proteção. E na proteção de alta complexidade se verifica uma preponderância equivalente entre as UPS estatais (49,1%) e não estatais (51,9%). Os dados revelaram que as OSC's são preponderantes nos municípios da Região Sudeste (69,0%), tendo pouca capilaridade nas regiões Norte (8,5%) e Centro-Oeste (34,8%). E de maneira geral, tendem a se instalar em maior proporção nos municípios de maior porte populacional.

Visto a distribuição da preponderância das OSC's nos territórios, investigamos a relação que as variáveis estabelecem com a natureza das unidades. Com relação a demanda potencial, a pesquisa de Costa (2016) identificou uma associação positiva entre a demanda potencial e a instalação das organizações nos territórios. Seu estudo confirmou que quanto maiores os indicadores de demandas da comunidade (como alta desigualdade, alta pobreza, alto desemprego e altas taxas de homicídios), maior a probabilidade de formação das organizações sem fins lucrativos no território. Em direção semelhante,

nosso estudo confirmou que o setor não estatal costuma ser preponderante nos territórios de maior demanda potencial. Em outros termos, verificamos que nos três níveis de proteção a variável demanda apresenta correlação forte ou moderada com a preponderância das UPS não estatais nos municípios.

Também investigamos em que medida a natureza das unidades se relaciona com o legado de unidades inauguradas antes do SUAS. A investigação se fundamentou na teoria das origens sociais (ANHEIER & SALAMON, 2006; SALAMON *et. al.* 1996), a qual esclarece que as escolhas são fortemente estimuladas ou restringidas pelos prévios padrões de desenvolvimento histórico, moldando as opções disponíveis em um determinado território. No Brasil, vimos que as OSC's possuem profundas raízes históricas no campo da oferta de serviços socioassistenciais. E os resultados confirmaram que o estoque de organizações pré-existentes ao SUAS se relacionam fortemente com a atual preponderância de um determinado ator no território. Ou seja, os municípios que tinham uma maior proporção de UPS não estatal antes da implementação são os mesmos que possuem a atual preponderância deste setor. Este achado, de certo modo, se alinha ao estudo de Costa (2016): quanto maior a densidade de organizações pré-existentes em um município, maior a probabilidade de formação de novas organizações sem fins lucrativos nesse mesmo território.

Com relação à investigação das capacidades – fiscal e de gestão – e sua relação com a natureza das organizações, encontramos maior suporte na literatura internacional, especialmente na teoria da interdependência, que já se debruçou sobre essa questão e encontrou uma associação positiva entre o tamanho do setor não estatal e o financiamento governamental, de maneira que as organizações crescem em resposta aos gastos governamentais (JAMES, 1987; SMITH & LIPSKY, 1993). Estudos brasileiros também apontam a mesma correlação: quanto maior o acesso a recursos financeiros em um município, maior a probabilidade de formação de organizações sem fins lucrativos (COSTA, 2016; SÁTYRO, KARRUZ & CUNHA, *no prelo*). Os resultados da nossa pesquisa se diferenciam por conseguir averiguar os efeitos da capacidade fiscal de acordo com as modalidades de proteção do SUAS. De maneira geral, os resultados indicaram que o setor não estatal costuma ser predominante nos territórios de maior capacidade fiscal. Na proteção de média complexidade a maior parte das UPS Centro-Dia é de natureza não estatal, localizando-se nos territórios de maior capacidade fiscal. Essa constatação permite inferir que, para além do legado prévio de unidades estatais inauguradas antes do SUAS, as OSC's se instalam nos territórios onde existe a maior

capacidade de gerar recursos próprios. Na alta complexidade, por sua vez, os resultados indicaram que a capacidade fiscal não é tão determinante para o setor estatal, visto sua preponderância em territórios de maior ou menor capacidade. O mesmo não pode ser dito para o setor não estatal, visto que ele tende a predominar em territórios que possuem a maior capacidade de gerar recursos próprios. Deste modo, os resultados da nossa pesquisa estão alinhados aos achados da literatura brasileira e internacional, embora concordamos com o alerta de Luksetich (2008), de que a disponibilidade de recursos governamentais nem sempre é o único fator explicativo para o crescimento das organizações ao longo do tempo e entre os estados. Com relação a capacidade de gestão, não encontramos nenhum resultado que indicou a correlação entre uma maior capacidade e a preponderância deste ou daquele setor.

Por fim, concluímos que o conjunto das análises empreendidas corroborou as constatações de diversos estudiosos das políticas públicas brasileiras. Ainda que a CF88 tenha estabelecido um novo pacto federativo, transferindo maior autonomia política, administrativa e financeira aos governos locais, o novo sistema de governança local e a materialização da política de assistência social ocorreu de maneira bastante desigual dentre os municípios brasileiros, com significativas discrepâncias regionais no acesso às UPS do SUAS. Ainda há um caminho a ser percorrido pelos entes federados no sentido de integrar esforços em torno de estratégias compartilhadas, para que o SUAS dê um novo salto no que diz respeito à implementação de novas unidades de serviço socioassistencial, seja pela execução direta do Estado ou pelas OSC's.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. *A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo*. In: 35o ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais. 2011.
- ABRUCIO, L. F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 24, p. 41-67, 2005.
- AGRANOFF, R. Intergovernmental policy management: cooperative practices in federal systems. In: PAGANO, M.; LEONARDI, R. *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007.
- AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. Inside the matrix: integrating the paradigms of intergovernmental and network management. *International Journal of Public Administration*. V. 26, n. 12, p. 1401-1422, 2003.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Nº 28, ano 10, junho, pp.88-108. 1995.
- _____. Recentralizando a federação?. *Revista Sociologia e Política*, Ed. 24, p. 29-40, 2005.
- AMÂNCIO, J. M. *Parcerias entre Estado e sociedade civil: significados e desafios na gestão de políticas públicas*. O caso da assistência social em São Paulo. 228 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2008.
- AMENTA, E. State-centered and political institutional theory: retrospect and prospect. In: *Handbook of Political Sociology*. In: ROBERT, A.;ALEXANDER, H.; THOMAS, J. New York: Cambridge University Press, 2005.
- ANHEIER, H. K.;SALAMON, L.*The nonprofit sector in comparative perspective*. The nonprofit sector: A research handbook, p. 89-116, 2006.
- ARAÚJO, C. E. L.;GONÇALVES, G. Q.;MACHADO, J. A. Os municípios brasileiros e os gastos próprios com saúde: algumas associações. *Ciência & Saúde Coletiva*, Ed. 22, p. 953-963, 2017.
- ARRETICHE, M. T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, Ed. 18, vol. 2, p. 17-26. 2004.
- _____. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados*, Ed. 52, vol. 2, p. 377-423, 2009.
- _____. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?. *DADOS Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, no 3, pp. 587 a 620, 2010.
- _____. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: Arretche (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. 1 ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 193-222.
- _____. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.
- ARRETICHE, M. et. al. *Democracia, Políticas Sociais e Pobreza no Brasil*. Trabalho a ser apresentado 8o. Encontro Associação Brasileira de Ciência Política Gramado, RS. 2012.

AURELIANO, L.; DRAIBE, S. A Especificidade do 'welfare state' brasileiro. In MPAS/CEPAL, Projeto **A Política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização**. Vol. III. Brasília, 1989.

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (org.) 2009. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez. 2009.

BAIÃO, A. L. **O papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros**. 2013. Dissertação (mestrado) - Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro. 2013.

BARRET, S. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. **Public Administration**, v. 82, n.2. 2004.

BATISTA, M. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**. Brasília: 66, (3), p. 345-370, jul/set, 2015.

BATTINI, O. **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras Editora; Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

BEN-NER, A.; HOMISSEN T. An empirical investigation of the joint determination of the size of the for-profit, nonprofit and government sectors. In: **Empirical Investigation of the Joint Determination**. University of Liege. 1992

BICHIR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2011.

_____. Descentralização Política-Administrativa. **Dicionário crítico da Assistência Social no Brasil**. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2016.

_____. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Revista Novos Estudos**. CEBRAP (Impresso), v. 104, p. 111-136, 2016.

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**. Vol. 11, N° 2. 2017.

BICHIR, R.; CANATO, P.; STEPHANELLI, R. **Capacidades estatais para a implementação de políticas intersetoriais**. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideo, Uruguai. Anais... Montevideo: Alacip, 2017.

BICHIR, R.; SIMONI JR., S. R.; PEREIRA, G. Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação. O caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 35, n° 102. 2020.

BOSCHETTI, I. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social**. Brasília: Letras Livras/Editora da UnB, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição 1988**. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessada em 25 de março de 2021.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 dez. 1993.

_____. Medida Provisória nº 813, de 1º de Janeiro de 1995. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências**. Brasília: 1995.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política nacional de assistência social - PNAS 2004**; Norma operacional básica - NOB/SUAS. Brasília, DF: MDS/SNAS, 2005.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. **Dispõe sobre a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais do SUAS**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 de nov. 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2016: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Capacitação do SUAS – PNC/SUAS**. Secretaria Nacional de Assistência Social, Departamento de Gestão do SUAS. Versão Preliminar. Brasília, 2011.

BRENNAN, G. &BUCHANAN, J. M. **The Power of Tax**. Cambridge: Cambridge University Press. 1980.

BRETTAS, G. H. **O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil: dilemas e tensões na provisão de serviços**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo (USP), 2016.

BRISOLA, E. M. A.; SILVA, A. L. (Orgs.). **O Trabalho do Assistente Social no SUAS: entre novos desafios e velhos dilemas**. Taubaté-SP: Cabral Editora e Livraria Universitária, 2014.

BRONZO, C. Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão”, In: **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)**. Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil. Brasília: Unesco, 2009.

BROWN, T. L.; POTOSKI, M. Transaction costs and contracting: the practitioner perspective. In: **Public Performance & Management Review**. Vol. 28, No. 3, p. 326–351. March, 2005

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The Calculus Of Consent: Logical Foundations Of Constitutional Democracy**. University of Michigan, 1962.

CAMMETT, M.; MACLEAN, L. M. **The Politics of Non-state Social Welfare**. London: Cornell University Press, 2011.

CARDOSO, A. L.; MARENCO, A. Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: avaliando o desempenho. **Revista de Administração Pública**. v. 54, n.3, p. 360-380, maio/Jun. 2020.

CARNEIRO; D. G. **Estado, organizações da sociedade civil e a política de Assistência Social - Um olhar sobre o acolhimento institucional para idosos**. Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das

exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. 2018.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 11. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2008.

CASTRO, I. Entrevista concedida em 18 ago. 2016 a Alba Maria Pinho de Carvalho [Mimeo].

CAVALCANTE, R.; RIBEIRO, B. B. O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. **Revista Administração Pública**. Vol. 46, N° 6, pg. 1459-77, nov./dez. 2012.

CENTENO, M. A. **Blood and Debt: War and The Nation-State in Latin America**. Pensilvania: Pennsylvania State. University Press, 2002.

CHASKIN, R. J.; GREENBERG, D. M. Between Public and Private Action: Neighborhood Organizations and Local Governance. In: **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, Vol. 44(2) 248–267, 2013.

CINGOLANI, L. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. 2013

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução N° 33 de 12 de dezembro de 2012. **Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS**. 2012.

COELHO, V. S. P.; GREVE, J. As Organizações Sociais de Saúde e o Desempenho do SUS: Um Estudo sobre a Atenção Básica em São Paulo. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Vol. 59, n° 3, p. 867-901. 2016.

COLIN, D. **Sistema de gestão e financiamento da assistência social: transitando entre a filantropia e a política pública**. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciências Sociais, UFPR, Brasília, 2008.

COLIN, D.; JACCOUD, L. Assistência social e construção do Suas. In: COLIN, D. et al. (Orgs.). **20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: MDS, 2012. v. 1. p. 42-65.

COLIN, D. R. A.; PEREIRA, J. M. F. **Integração entre serviços e benefícios no Brasil**. Trabalho apresentado no XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013.

CORBIN, J. J. A study of factor influencing the growth of nonprofits in social services. In: **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**. Vol. 28, n. 3, September, p. 296-314. 1999

CORTES, S. Policy Community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. In: **Sociologias**. Porto Alegre, ano 17, n. 38, jan/abr 2015, p. 122-154. 2015.

COSTA, M. M. What influences the location of nonprofit organizations? A spatial analysis in Brazil. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Vol. 27. Ed. 3, p. 1064-1090, 2006.

COUTO, B. R. et al. Construindo parâmetros para o vínculo SUAS: proteção básica e proteção especial. In: **Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís, MA. Anais: UFMA, v. 1, p. 1-11, 2011.

CRUZ, L. R. da C.; GUARESCHI, N. (orgs.). **Políticas públicas e assistência social: diálogos com as práticas psicológicas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

CRUZ, M. C. M. T.; MONTORO, F. A. F.; BIO, S. R. *et al.* Gestão Pública Municipal no Estado de São Paulo: elementos para um olhar analítico. In IPEA. **Gestão municipal no Brasil : um retrato das prefeituras**. Brasília: Ipea, 2011.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, (org). 2006. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra. 2006.

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

DELEON, P. The stages approach to the policy process. In: Sabatier, P.A. **Theories of the policy process**. USA e UK: Westview Press, 1999.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social - USP**, vol. 15, n. 2, p. 63-101, 2003.

ESPING-ANDERSEN, G. Power and Distributional Regimes. **Politics & Society**, v. 14, n° 2, p. 223-256. 1985.

_____. **The three worlds of the welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press. 1990.

_____. **Social Foundations of Postindustrial Economies**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

EVANS, P. B. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and adjustment. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. R. (Ed.). **The politics of economic adjustment**. Princeton, NJ: Princeton University Press, p. 139-191, 1992.

_____. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

EVANS, P., REUSCHMEYER, D. e SKOCKPOL, T. **Bringing the State Back In**. Cambridge University Press, 1985.

FARIA, C. A. P. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas. 406 pgs. 2012.

FERNANDES, F. S. **Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública**. Cad. EBAPE. v. 14, n° 3, Artigo 2, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2016.

FONSECA, S. C.; ALMEIDA, E. A Legião Brasileira de Assistência em São Paulo e a interiorização de políticas para a infância. **Revista História e Educação**. Porto Alegre. Vol. 20, N. 49, p. 123-141. 2016.

FRANZONI, J. M. **Regímenes de Bienestar en América Latina**. Madri: Fundación Carolina, 2007.

_____. Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies. In: **Latin American Politics and Society**. University of Miami. Vol. 50(2), p. 67-100, 2008.

FUKUYAMA, F. **State-building: governance and world order in the 21st century**. Cornell University Press. 2004.

GEDDES, B. **Politician's dilemma: building state capacity in Latin America**. University of California Press. 1996.

GOMES, M. R. C. S. **Nacionalização da Política de Assistência Social e Governos Estaduais no Brasil: o caso do estado de São Paulo**. Tese de Doutorado em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). São Paulo: 2008.

GOMES, S. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. DADOS. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 52, n° 3, pp. 659 a 690, 2009.

GOMIDE, A. A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Economica Aplicada, 2016.

GOUGH, I. Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis. In: **Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latina America**. Ed. Gough and Wood. Cambridge: Cambridge University Press, p. 15-48, 2004.

GOUGH, I.; WOOD, G. Introduction. In: **Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latina America**. Ed. Gough and Wood. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-11, 2004.

GUTIERRES, K. A. **Projetos Políticos, Trajetórias e Estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado**. Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. 2015.

GRIN, E. J. Descentralização, relações intergovernamentais em países federalistas: uma revisão do debate na literatura. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**. V. 21, 2016.

HAQUE, M. S. The Changing Balance of Power between the Government and NGOs in Bangladesh. **International Political Science Review**. Vol 23, No. 4, 411–435. 2002.

HAY, C. (What's Marxist about) Marxist State Theory? In: HAY, C.; LISTER, M.; MARSH, D. (edits.). **The State – theories and issues**. Palgrave Macmillan, 2006.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. London: Sage Publishing. 248 pp. 2009.

HJERN, B. e PORTER, D. Implementation Structures. A New Unit of Administrative Analysis. In: HILL, M. e HAM, C. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. Harvest, Nova Iorque, 1993.

HOCHMAN, G., ARRETCHE, M. E MARQUES, E (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 17. ed. São Paulo, Cortez [Lima, Peru]: CELATS, 2004.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil (FASFIL): 2016**. Coordenação de Cadastro e Classificações. Rio de Janeiro, 2019.

JACCOUD, L. Política Pública e Oferta Privada: Um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social. In: STUCHI, G. C.; PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. O. da (Org.) **Assistência Social e Filantropia. Novo Marco Regulatório e o Cenário Contemporâneo de Tensões entre o Público e o Privado**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

_____. Política pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. (Orgs.). **Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos**. São Paulo: Veras Editora, p. 63-88, 2012.

JACCOUD, L. Instrumentos de coordenação e relações intergovernamentais. In: IPEA. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, p. 37-52, 2020.

JACCOUD, L.; BICHR, R. O SUAS na proteção social brasileira. Transformações recentes e perspectivas. **Revista Novos estudos**. CEBRAP. Vol. 36. Ed. 02. Pg. 37-53. São Paulo: 2017.

JACCOUD, L.; BICHR, R.; MESQUITA, A. C. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Revista Novos Estudos**. CEBRAP. São Paulo. Vol. 36, 02. Pgs. 37-53. 2017.

JACCOUD, L., HADJAB, P.; CHAIBUB, J. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Políticas sociais – acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal**. Volume 1, nº 17, 2009.

JACCOUD, L.; MESQUITA, A. C.; LÍCIO, E. C.; LEANDRO, J. G. Implementação e coordenação intergovernamental na política nacional de assistência social. In: IPEA. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, p. 113-148, 2020.

JAMES, E. The nonprofit sector in comparative perspective. In W. W. Powell (Ed.), **The nonprofit sector: A research handbook**, p. 397-415. New Haven, CT: Yale University Press. 1987.

KAZEPOV, Y. Cities of Europe: changing contexts, local arrangements, and the challenge to social cohesion. In: **Cities of Europe: changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion**. Edited by KAZEPOV, Yuri. Hoboken: Wiley-Blackwell. pp. 03-42. 2005.

KAZEPOV, Y.; BARBERIS, E. Social assistance governance in Europe: towards a multilevel perspective. In: **Minimum income protection in flux**. Edited by MARX, Ivo and NELSON, Kenneth. New York: Palgrave Macmillan. pp. 217-248. 2013.

KJAER, A. M. Governance and the urban bureaucracy. In J. S. Davies & D. L. Imbroscio (Eds.), **Theories of urban politics** (2nd ed., pp. 137-152). London, England: SAGE. 2009.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Nova York: Longman Classics in Political Science. 1995.

- KNUTSEN, C. H. **Democracy, State Capacity, and Economic Growth**. World Development, v. 43, p. 1-18, 2013.
- LENOIR, R.. Objeto sociológico e problema social. In: CHAMPAGNE, Patrick et al (orgs.). **Iniciação à prática sociológica**, Petrópolis: Vozes, p. 59-106. 1996.
- LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: ENAP, 2019.
- LIPSKY, M.; SMITH, S. R. Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State. In: **Political Science Quarterly**. Vol. 104, No. 4, pp. 625-648. 1990.
- LIU, G. Government Decentralization and the Size of the Nonprofit Sector: Revisiting the Government Failure Theory . In: **American Review of Public Administration**, p. 1–21, 2016.
- LOPEZ, F. G.; ABREU, R, **A participação das ONGS nas políticas públicas: o ponto de vista de gestores federais**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : IPEA, 2014.
- LOPEZ, F.; BARONE, L. **As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília : Rio de Janeiro: Ipea, 2013.
- LOPES, A. V.; VIEIRA, D. M. Nomeações para cargos comissionados e grupos de interesse: usos, motivações e desafios retratados em pesquisas recentes. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 26, n. 2, p. 439-462, 2020.
- LOWI, T. **American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory**. **World Politics**, Vol. 16, N° 4. p. 677-715, 1964.
- LUKSETICH, W. **Government Funding and Nonprofit Organizations**. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, vol. 37, no. 3, September, p. 434-442. 2008.
- MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as Evolution. In: THEODOULOU e CAHN. **Public Policy: the essential readings**. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995.
- MANN, M. **The Sources of Social Power: A history of power from the beginning to A.D. 1760**. Cambridge University Press. 1986.
- MANN, M. The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. In: J. A. Hall (ed.) **States in History**. Basil: Blackwell. P.109-136, 1986.
- MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B. Abrindo a caixa preta da gestão municipal: variações no perfil de burocracias governamentais locais. In: MARENCO, A.; NOLL, M. I. (Eds.). **A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Tomo, 2018.
- MARIN, T. R. **Entre a caridade e os direitos sociais: a política da política de assistência social no município de São Paulo (1989-2012)**. 141 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.
- MARTIN, S. Pluralism. In: HAY, C.; LISTER, M.; MARSH, D. (edits.). **The State – theories and issues**. PalgraveMacmillan, 2006.

MATSUNAGA, Y.. YAMAUCHI, N. Is the government failure theory still relevant? A panel analysis using US state level data. In: **Annals of Public and Cooperative Economics**. Oxford, ed. 75, v. 2. p. 227-263. 2004.

MARX, K. & ENGELS, F. O manifesto do Partido comunista.

MESQUITA, A. C. S.; MARTINS, R. F.; CRUZ, T. M. E. **Cofinanciamento e Responsabilidade Federativa na Política de Assistência Social**. IPEA: Texto para discussão 1724. Rio de Janeiro: Março, 2012.

MENDES, W. A.; FERREIRA, M. A. M.; ABRANTES, L. A.; FARIA, E. R. A influência da capacidade econômica e da formação de receitas públicas no desenvolvimento humano. **Revista de Administração Pública**. Vol. 52, Nº 5, Rio de Janeiro, 2018.

MENDOSA, D. **Gênese da política de assistência social no governo Lula**. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia. Universidade de São Paulo. 2012.

MESQUITA, A. C. S.; PAIVA, A. B.; JACCOUD, L. Instrumentos financeiros de coordenação no SUAS. In: IPEA. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, p. 183-214, 2020.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. M. L. A intrincada relação histórica entre a assistência social e a filantropia no Brasil. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. O. (Orgs.). **Assistência Social e Filantropia: cenários contemporâneos**. São Paulo: Veras, p. 39-62, 2012.

MILLS, C. **A Elite do Poder**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1981.

MOORE JR, B. Social Origins of Dictatorship and Democracy. In: VANN, W. **The Origins of the New South**. Baton Rouge, 1966.

OATES, W. E. An Essay on Fiscal Federalism. **Journal of Economic Literature**, vol. 37, n. 3, p. 1120-1149. 1999.

PAZ, R. Qualificação das entidades e organizações de assistência social – considerações acerca do artigo 3º da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). In: STUCHI, C. G.; PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. (orgs.). **Assistência social e filantropia – cenários contemporâneos**. São Paulo: Veras Editoras, 2012.

PEREIRA, P. A. P. O regime de bem-estar turco vis-à-vis o brasileiro - pressões, resistências e mudanças comparadas. In: **Argumentum**. Vol. 2, núm. 2, jul-dez, p. 271-287, 2010.

PIERSON, P. **Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy**. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**. Vol 8, nº4, p. 449-478, 1995.

_____. The new politics of the welfare state. **World Politics**, p.143-179, 2001.

PINTO, L. F. S. **O social inadiável**. São Paulo: Fundação Salim Farah Maluf, 1984.

_____. L. F. S. **Depoimento de Luiz Fernando Pinto da Silva**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas (FGV). CPDOC/ Ministério da Previdência e Assistência Social – Secretaria de Estado de Assistência Social. 2002.

POGGI, G. **The development of the modern state: A sociological introduction.** Stanford University Press, 1978.

PRUD'HOMME, R. "The Dangers of Decentralization". **World Bank Observer**, vol. 10. 1995.

RANIS, G.; STEWART, F.; RAMIREZ, A. Economic growth and human development. **World Development**, Londres, 28, n. 2, p. 197-219, 2000.

RIZZINI, I.; PILOTTI, F.(orgs.) **A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** 2. ed. ver. – São Paulo: Cortez, 2009.

RODRIGUES-SILVEIRA, R. **Gobierno local y Estado de bienestar: Regímenes y resultados de la política social en Brasil.** PhD Dissertation. Salamanca: Universidad Salamanca. Instituto Iberoamerica, 2011.

ROUBAN, L. Politização da administração pública. In: PETERS, G. B.; PIERRE, J. (Eds.). **Administração pública: coletânea.** São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

SABATIER, P. A. The need for better theories. In: **Theories of the policy process.** Second Edition. Edited by SABATIER, Paul A.. Boulder: Westview Press. pp. 03-20. 2007.

SAIDEL, J. R. Dimensions of interdependence: The state and voluntary-sector relationship. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, Vol. 18, ed. 4, p. 335-347, 1989.

SALAMON, L. M. Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, Vol. 16, p. 29-49. 1987.

_____. **Partners in public service.** Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1993.

_____. The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In: Fordham Urban Law Journal. V. 28, N. 5. **Symposium - Redefining the Public Sector: Accountability and Democracy in the Era of Privatization.** 2011.

SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. K. Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally. **Voluntas: International journal of voluntary and nonprofit organizations.** Vol. 9, ed.3, p. 213-248, 1998.

SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. K.; SOKOLOWSKI, W.; and Associates. **The emerging sector: A statistical supplement. Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.** The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore, Maryland, 1996.

SAMAHA, M. J. **Complementariedades regionais dos sistemas de proteção social e de produção no Brasil.** Tese de Doutorado. Ponta Grossa: Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2017.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira.** Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, J. G.; OLIVEIRA, M. R. A relação público X privado: cofinanciamento da Política de Assistência Social. In: **Revista Brasileira de Tecnologias Sociais**, v.3, n.1, 2016.

SÁTYRO, N. Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal. In: **Opinião Pública**. Campinas, vol. 20, n° 2, p. 219-251, agosto, 2014.

SÁTYRO, N.; CUNHA, S. P. **Why understanding social protection heterogeneity on the Brazilian municipalities matters. The co-existence of welfare regimes in the same country: a comparative analysis**. Artigo aceito para publicação no Journal of Comparative Policy Analysis em agosto de 2018.

SÁTYRO, N. D. G.; CUNHA, E. S. M.; 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, n° 2, p. 286-317, 2016.

SILVA, I. D. O. **As implicações do federalismo para o financiamento da política nacional de assistência social no Brasil - 2003 - 2015**. Trabalho de conclusão de curso apresentado à Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2016.

SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez Editora. 2007.

SIMÕES, A. **Análise da evolução recente dos recursos humanos da assistência social a partir dos dados da Estadiv, Munic e Censo Suas**. Brasília: MDS, 2014. (Estudos Técnicos Sagi, n. 13).

SIRIANNI, C. **Investing in democracy: Engaging citizens in collaborative governance**. Washington, DC: The Brookings Institution. 2009.

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

_____. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: Evans, P.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. **Political Science Quarterly**, Vol. 97, N°. 2, p. 255-278, 1982.

SLACK, E. Grants to large cities and metropolitan areas. In: BOADWAY, Robin W.; SHAH, Anwar. **Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices**. Washington: World Bank Publications, 2007.

SLIKE, D. M. V. Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship. In: **Journal of Public Administration Research and Theory**. Oxford University Press: September, 2006.

SMITH, S. R., GRONBJERG, K. A. Scope and theory of government-nonprofit relations. POWELL, W. W.; STEINBERG, R. **The Nonprofit Sector: A Research Handbook**, 2 ed., 221-242. 2006.

SMITH, S. R.; LIPSKY, M. Nonprofits for Hire. **The Welfare State in the Age of Contracting**. Harvard University Press. Cambridge: 1993.

SOUZA, C. Capacidade Burocratica no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Economica Aplicada, 2016.

_____. 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.

SPINK, P. K.; RAMOS, A. M. F. Rede Socioassistencial do SUAS: configurações e desafios. Revista: **O Social em Questão**. Ano XIX, nº 36, p. 285-310, 2016.

SPOSATI, A. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, A; FLEURY, S.; FALCÃO, M. C. (Orgs.). **Os direitos dos (des) assistidos sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. **A Menina Loas. Um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. In: **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, v.27, n.85. p. 133-141, 2006.

_____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MDS; UNESP. **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. Brasília, 2009.

SPOSATI, A.; BONETTI, D. A.; YAZBEK, M. C.; FALCÃO, M. C. B. C. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

STUCHI, C. G.; PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. O. (Orgs.). **Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado**. São Paulo: Veras, 2011.

SURI, Tavneet et al. Paths to success: the relationship between human development and economic growth. **World Development**, Londres, v. 39, n. 4, p. 506-522, abr. 2011.

TAVARES, G. O financiamento da política de assistência social na era SUAS. In: MDS; UNESCO. (Org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. 2009.

THELEN, K. e STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: Steinmo, S.; Thelen, K; Longstreth, F. **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. New York: Cambridge University Press, 1992.

TIEBOUT, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. **The Journal of Political Economy**, Vol. 64, No. 5, p. 416-424. 1956.

TILLY, C. **Coerção, capital e Estados europeus 1990-1992**. Edusp, 1996.

TILLY, C. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007

VAZQUES, D. A. **Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde**. Texto apresentado no 34º Encontro Anual da ANPOCS, no Seminário Temático 27: Políticas públicas: instituições, idéias e redes. Caxambu, 2010.

VELOSO, J. F. A. et al. Uma visão inicial dos subsistemas da gestão pública municipal. In: VELOSO, J. F. A. et al (Orgs.). **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília, DF: Ipea, 2011. 11-40 p.

WEBER, M. **Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology**. University of California Press. 1978.

WEISS, L. **The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era**. New York: Cornell University Press, 1998.

WEISBROD, B. **The Voluntary Nonprofit Sector**. Lexington Books, Lexington, Massachusetts. 1977.

_____. Toward a theory of the voluntary nonprofit sector in a three-sector economy. In S. Rose-Ackerman (Ed.), **The economics of nonprofit institutions: Studies in structure and policy** (pp. 1-44). New York: Oxford University Press. 1986.

_____. **The nonprofit economy**. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1991.

WINTER, S. Implementation. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Eds.). **Handbook of public policy**. London: Sage Publications, 2006.

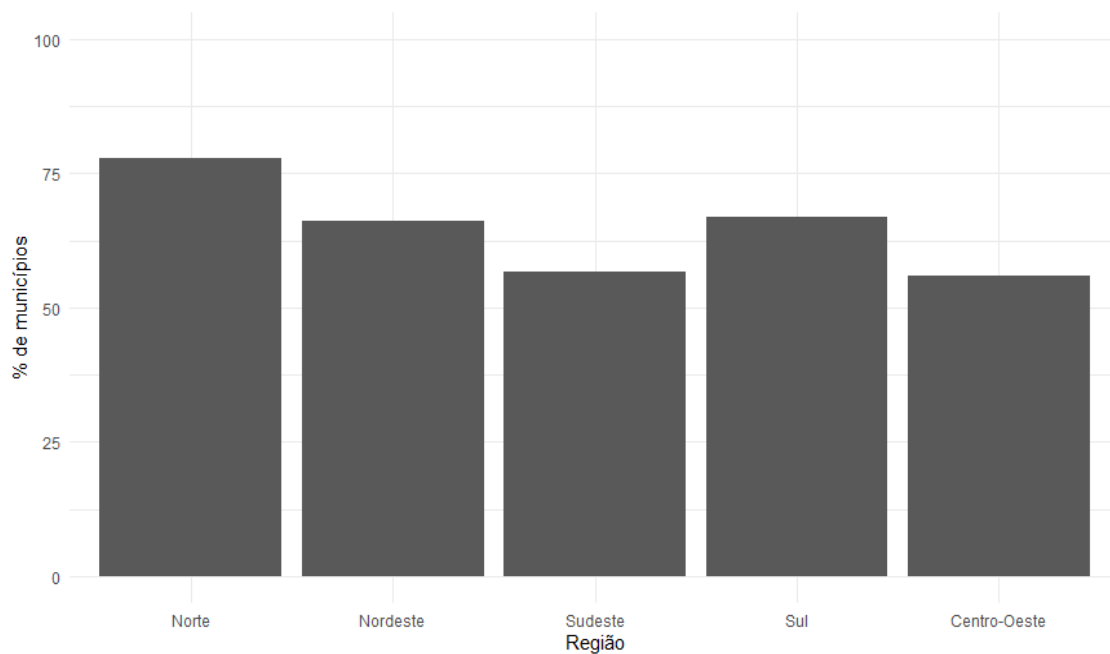
WRIGHT, D. S. **Understanding intergovernmental relations**. California: Wadsworth Publishing Company, 1988 [1978].

YASBEK, M. A. **Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito**. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2004.

YOUNG, D. R. Alternative models of government-nonprofit sector relations: Theoretical and international perspectives. **Nonprofit and voluntary sector quarterly**. Ed. 29, v.1, p. 149-172, 2000.

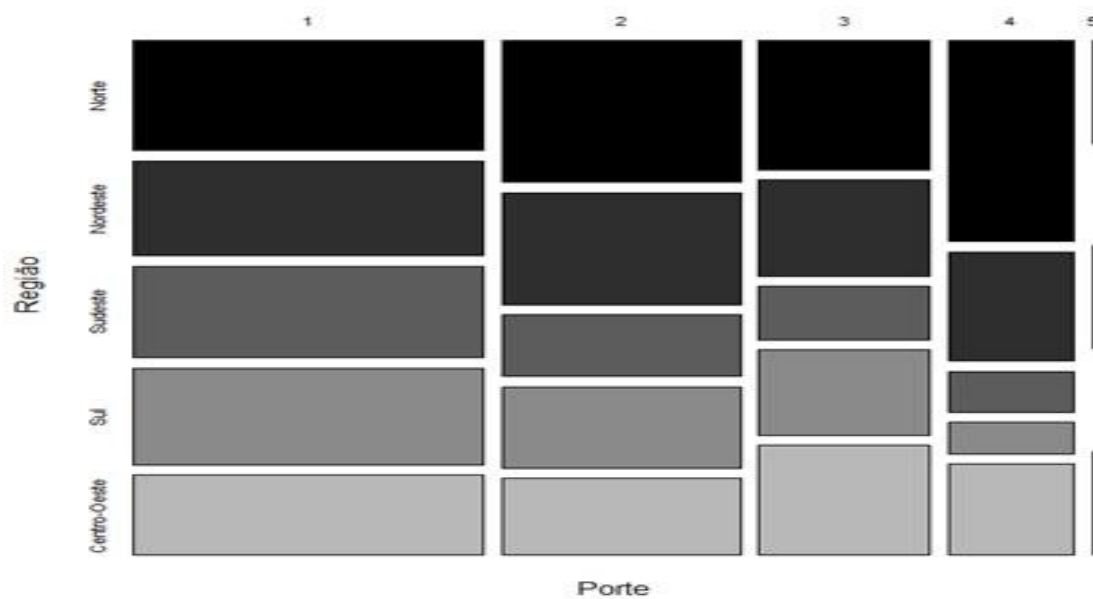
APÊNDICE

Gráfico 07: Distribuição dos municípios com indicador nulo na proteção social básica, separados por região



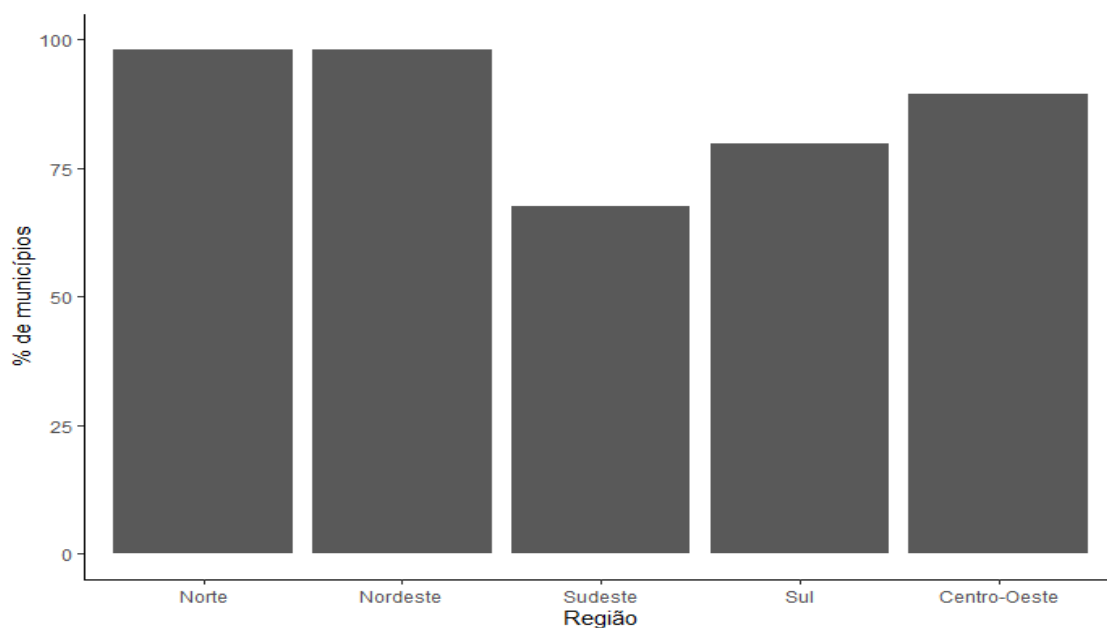
Fonte: Elaboração própria

Gráfico 08: Proporção dos municípios com indicador nulo na proteção social básica, separados por região e porte populacional



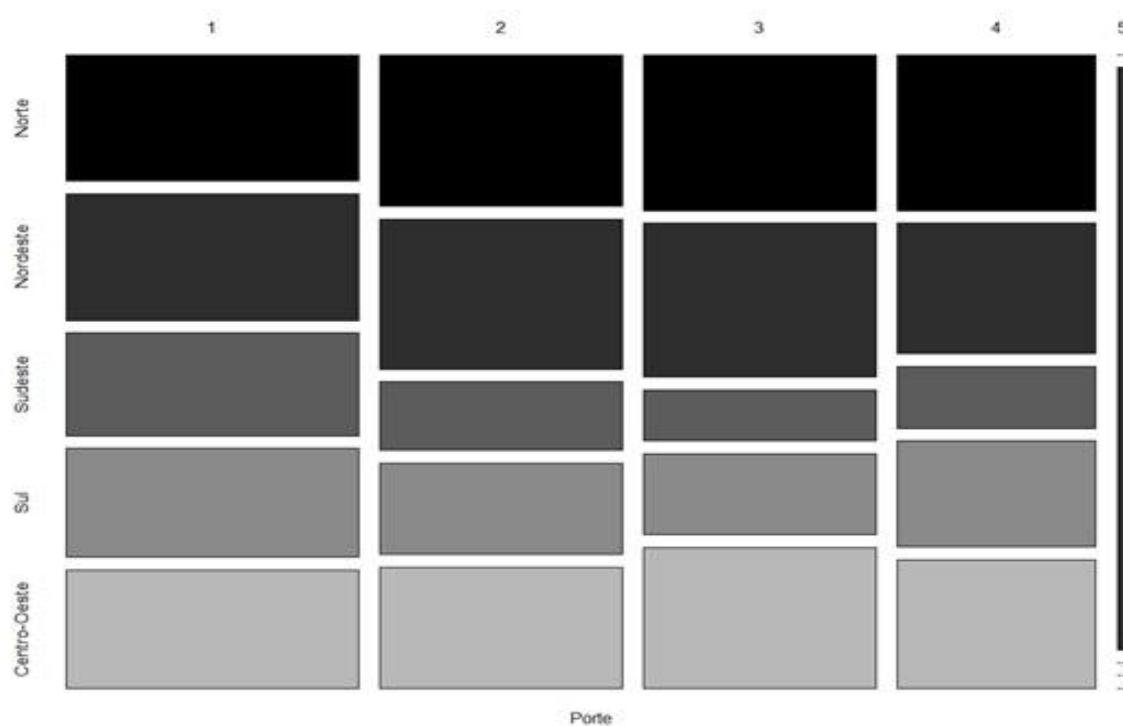
Fonte: Elaboração própria

Gráfico 09: Distribuição dos municípios com indicador nulo na proteção social especial de média complexidade, separados por região



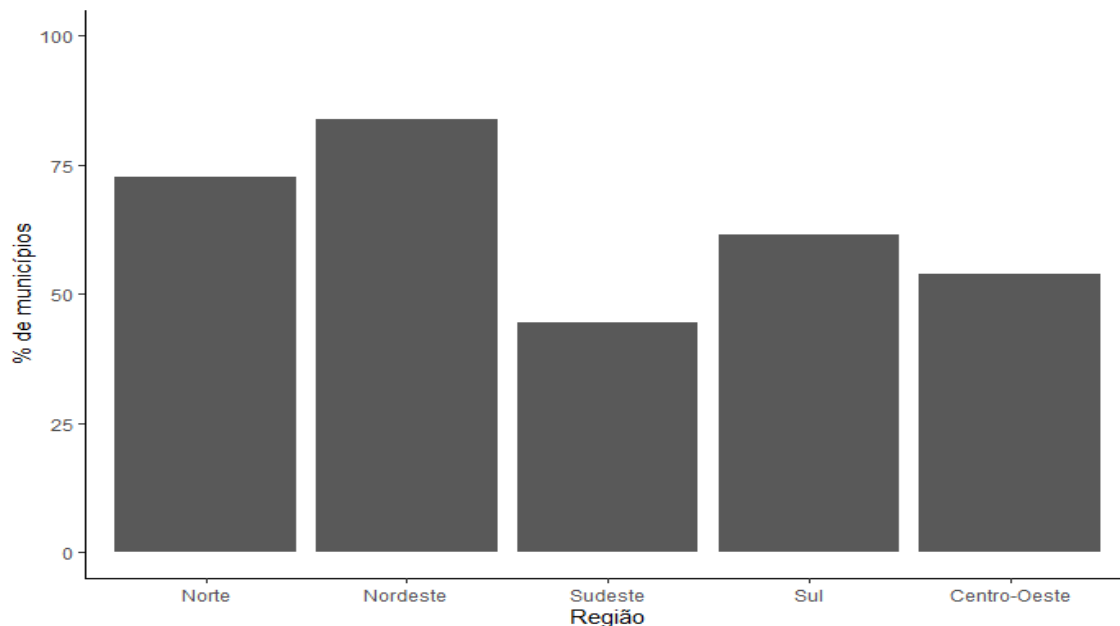
Fonte: Elaboração própria

Gráfico 10: Proporção dos municípios com indicador nulo na proteção social especial de média complexidade, separados por região e porte populacional



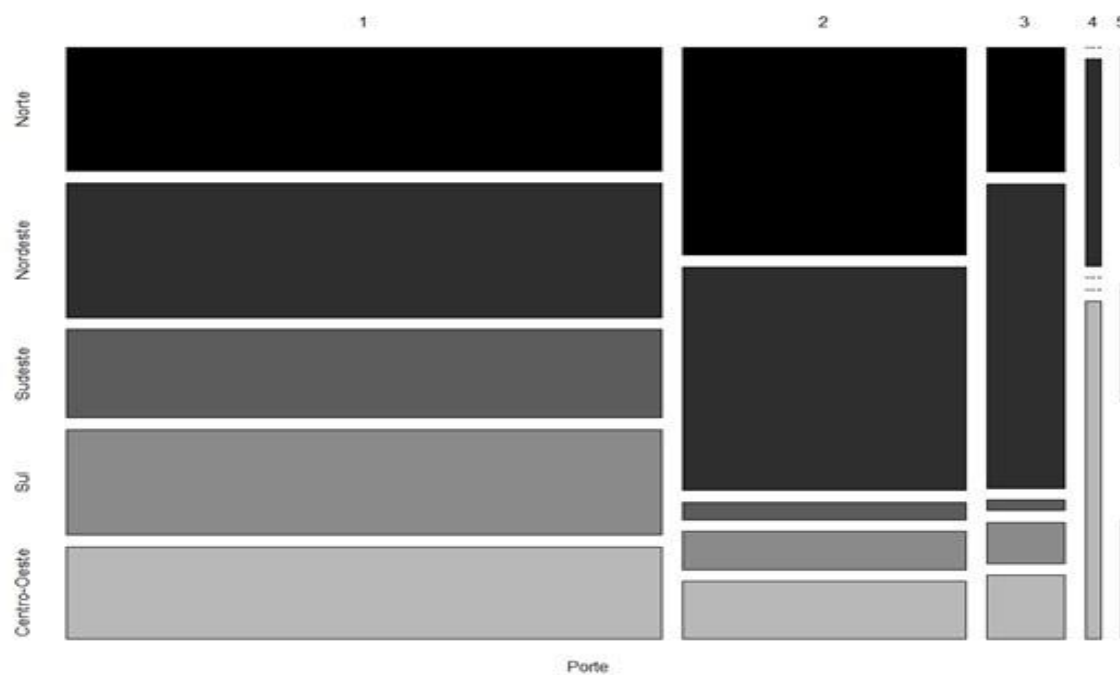
Fonte: Elaboração própria

Gráfico 11: Distribuição dos municípios com indicador nulo na proteção social especial de alta complexidade, separados por região

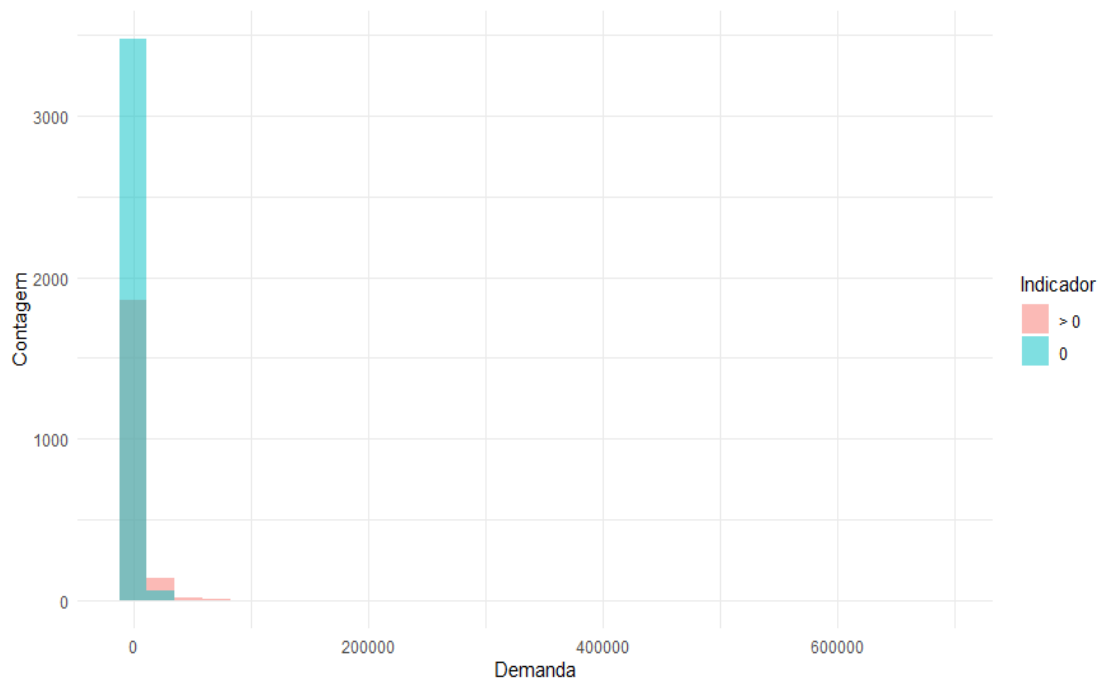


Fonte: Elaboração própria

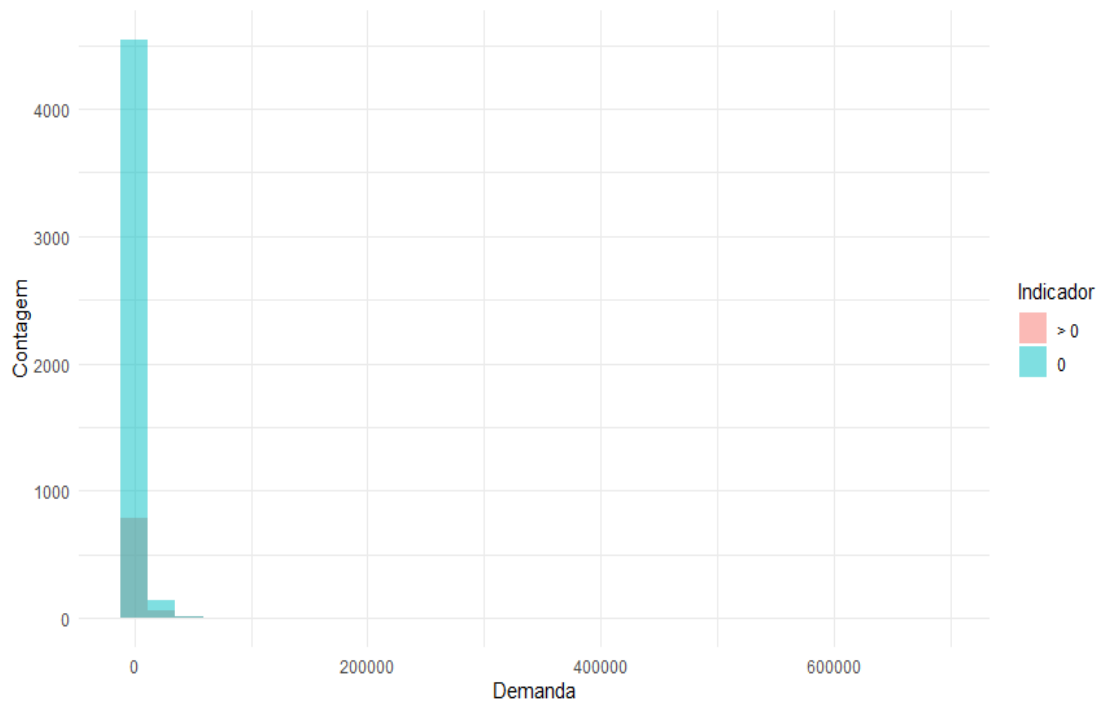
Gráfico 12: Proporção dos municípios com indicador nulo na proteção social especial de alta complexidade, separados por região e porte populacional



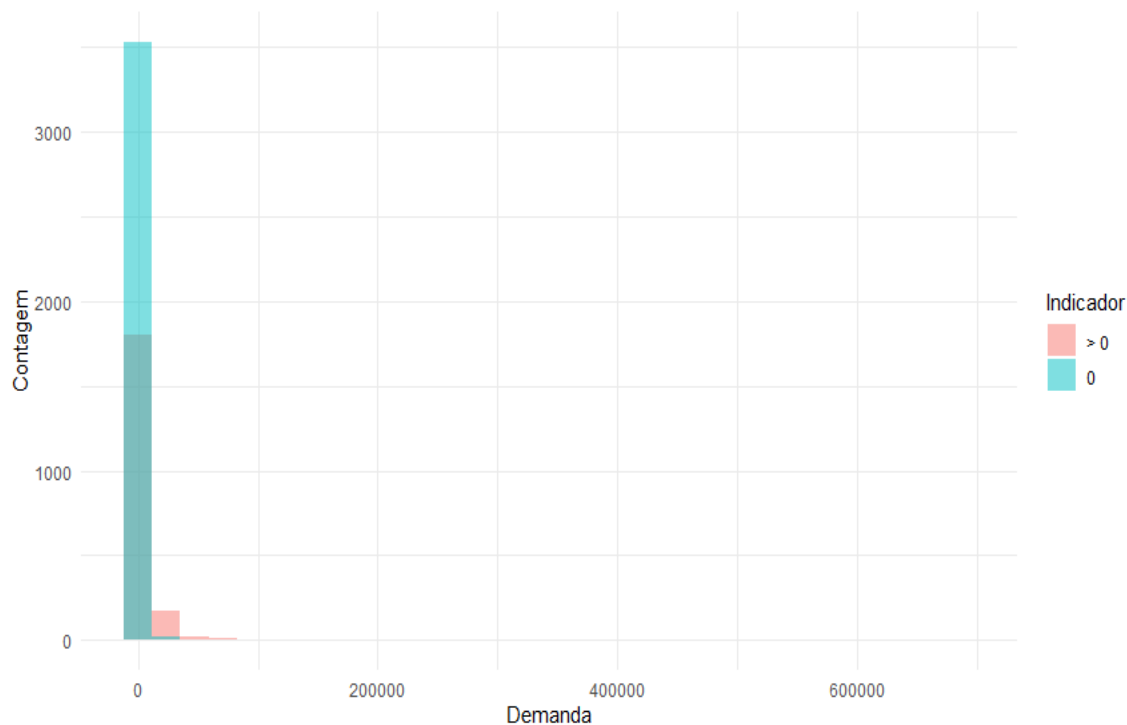
Fonte: Elaboração própria

Histograma 05: Distribuição da variável demanda, em escala normal, na PSB

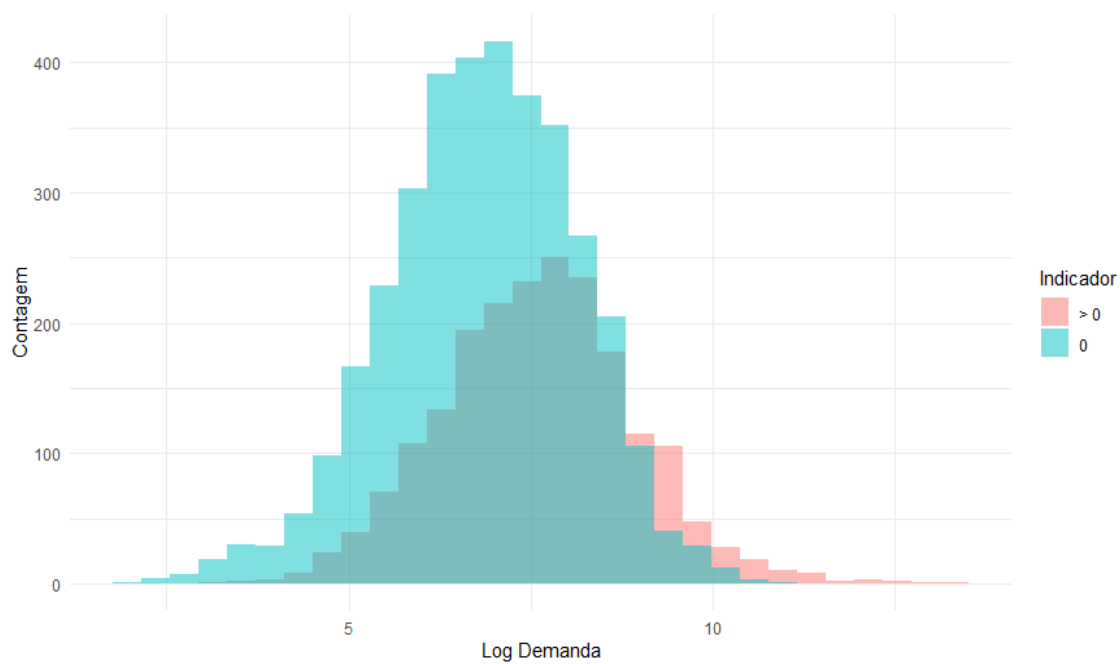
Fonte: Elaboração própria

Histograma 06: Distribuição da variável demanda, em escala normal, na PSEMC

Fonte: Elaboração própria

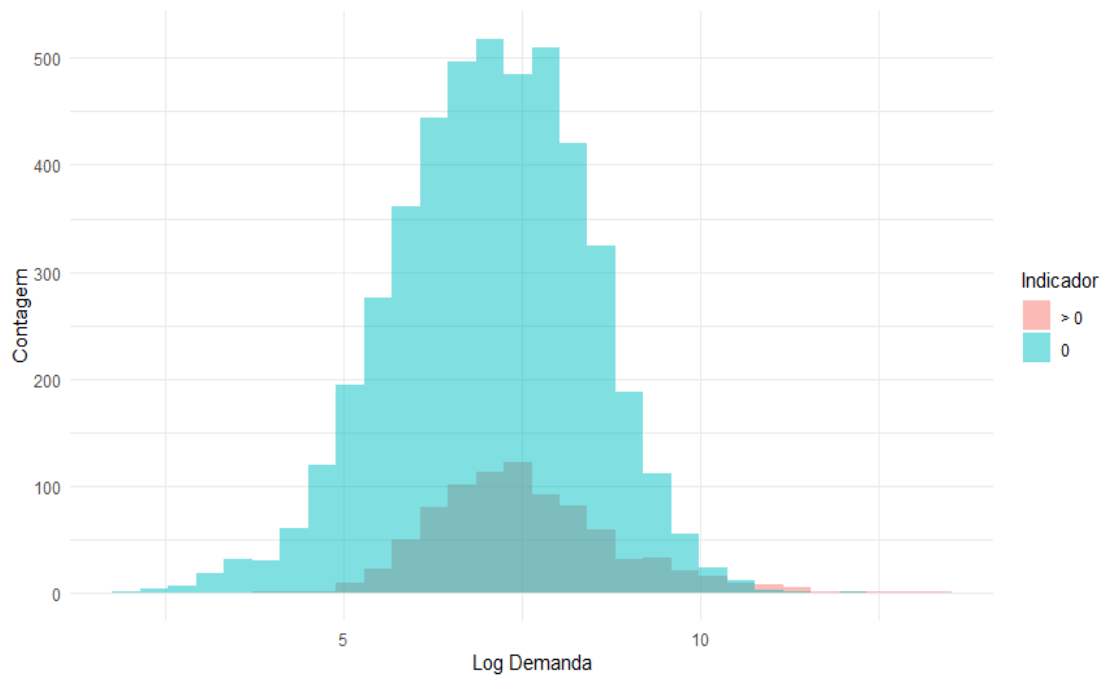
Histograma 07: Distribuição da variável demanda, em escala normal, na PSEAC

Fonte: Elaboração própria

Histograma 08: Distribuição da transformação log da variável demanda, na PSB

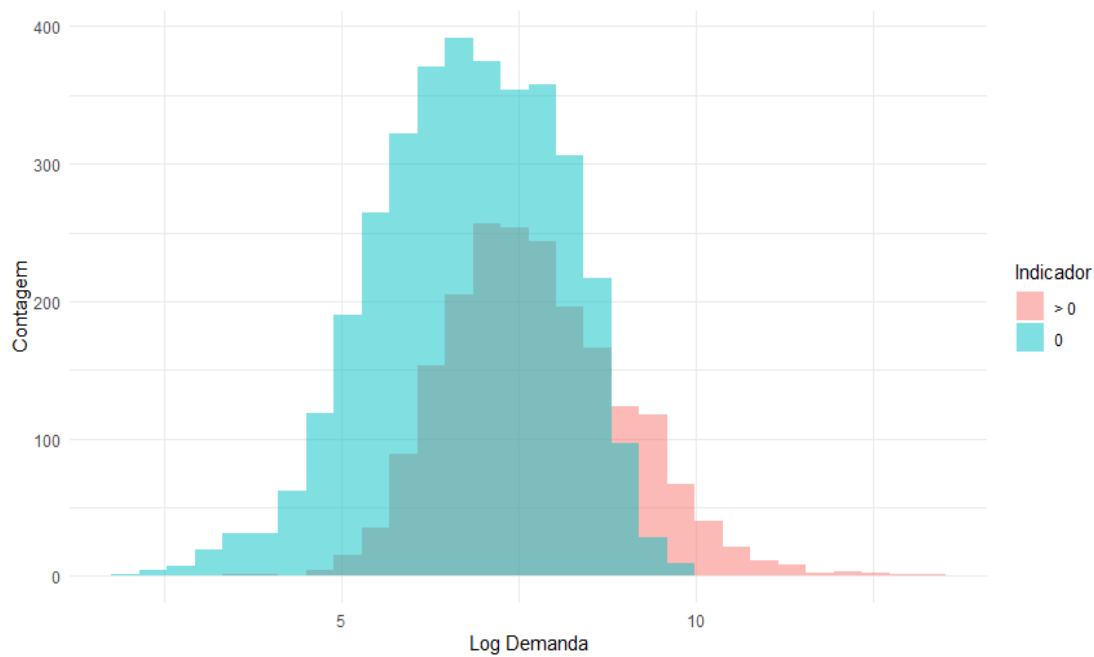
Fonte: Elaboração própria

Histograma 09: Distribuição da transformação log da variável demanda, na PSEMC

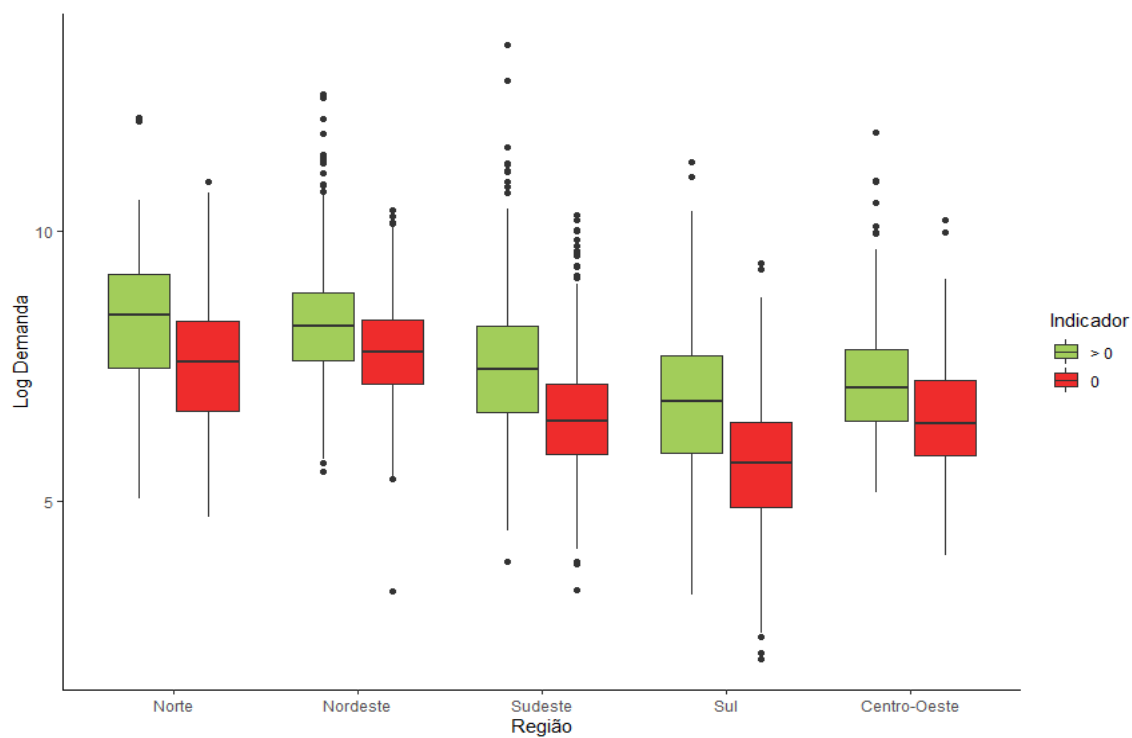


Fonte: Elaboração própria

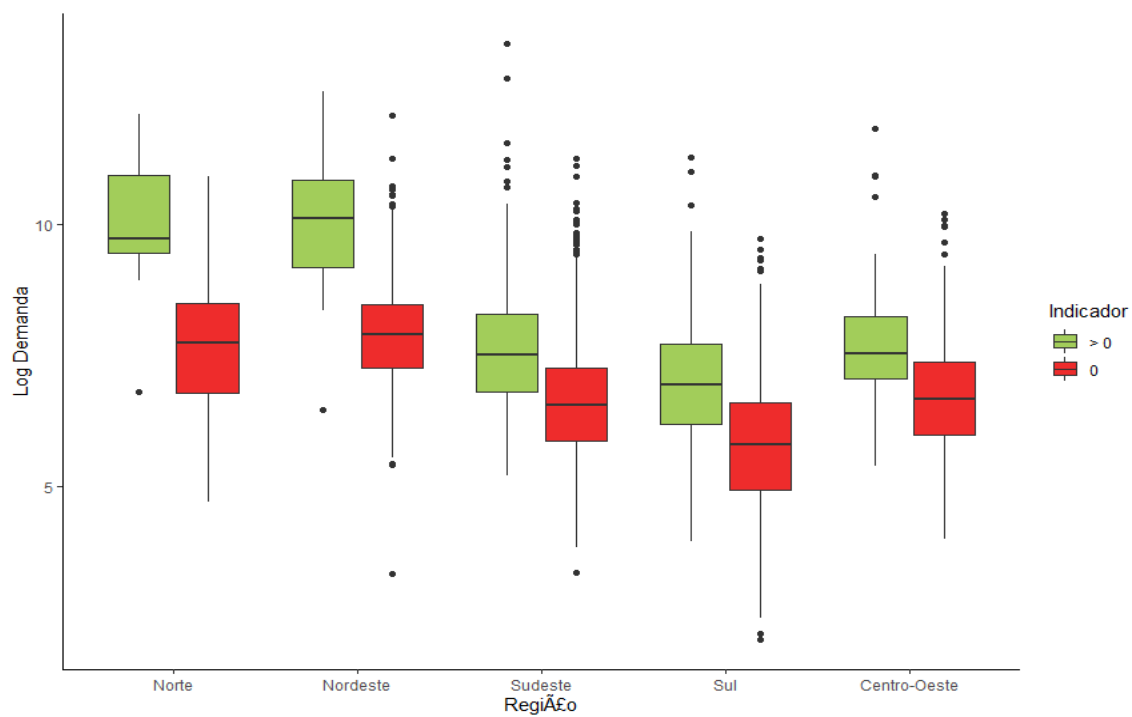
Histograma 10: Distribuição da transformação log da variável demanda, na PSEAC



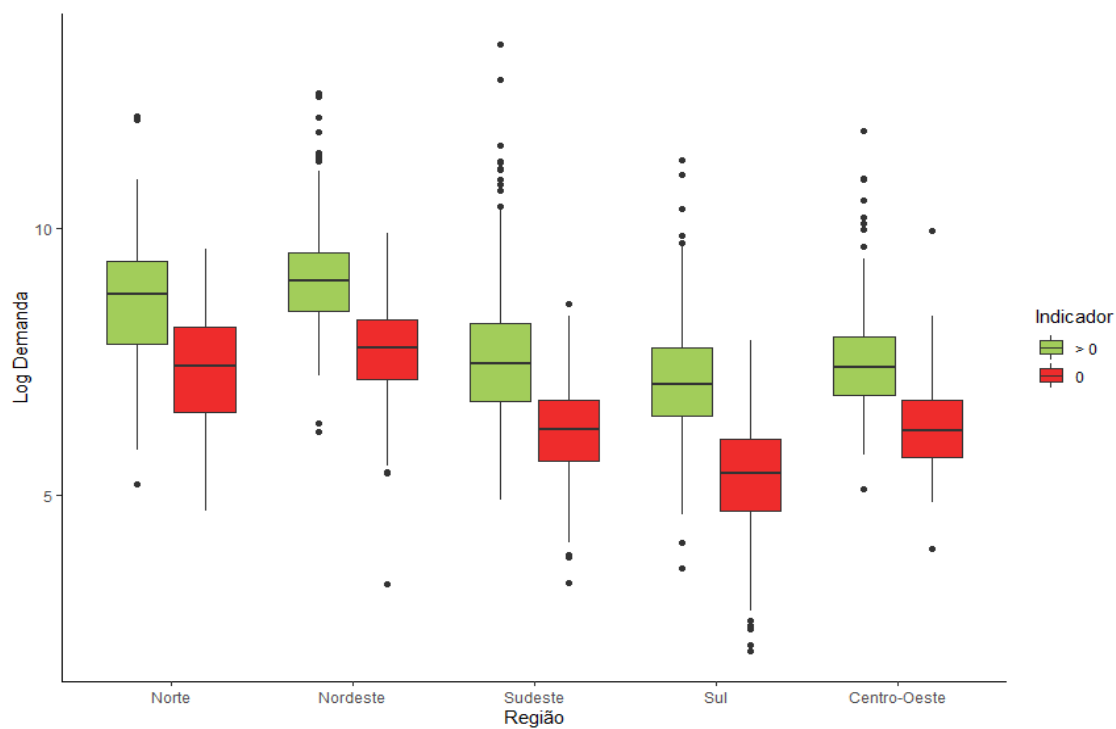
Fonte: Elaboração própria

Boxplot 01: Distribuição do log demanda, na PSB, de acordo com as regiões

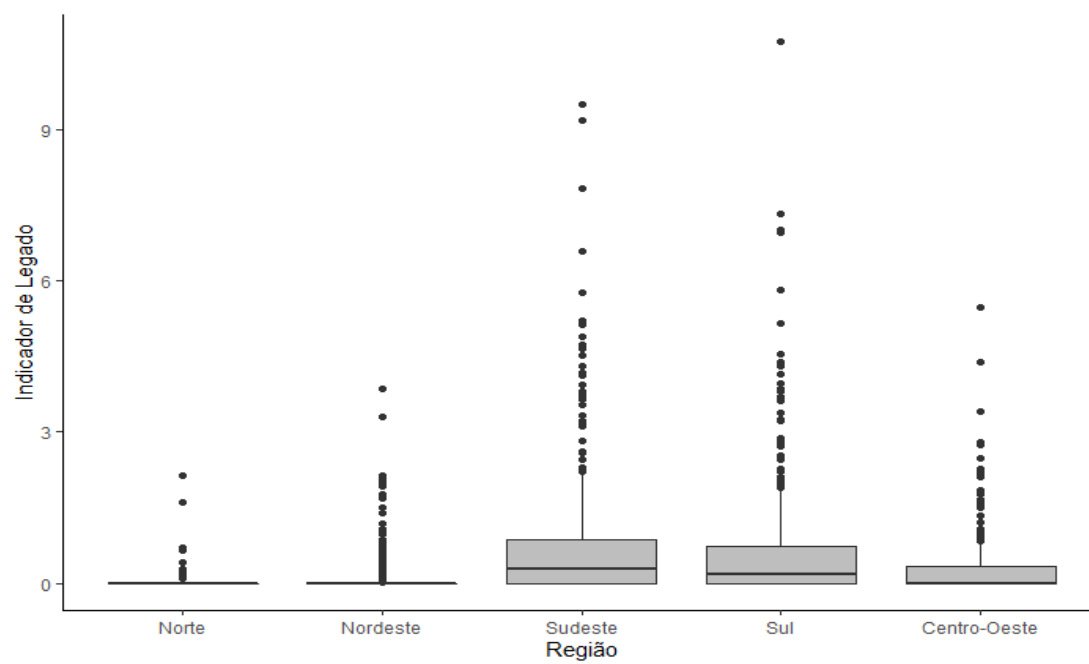
Fonte: Elaboração própria

Boxplot 02: Distribuição do log demanda, na PSEMC, de acordo com as regiões

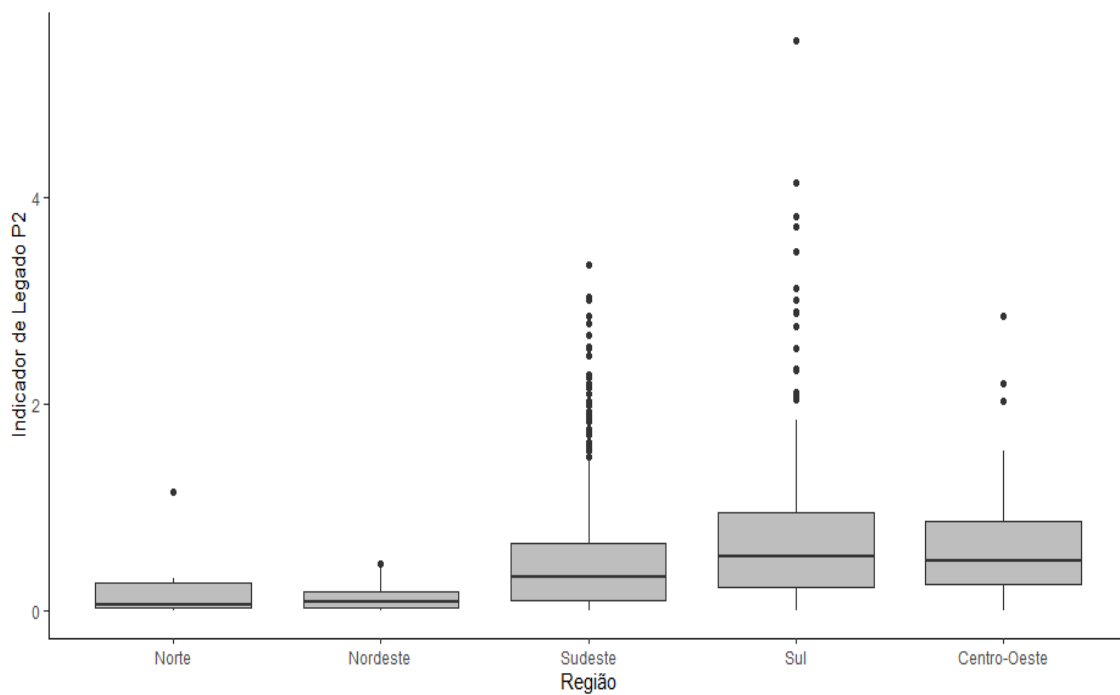
Fonte: Elaboração própria

Boxplot 03: Distribuição do log demanda, na PSEAC, de acordo com as regiões

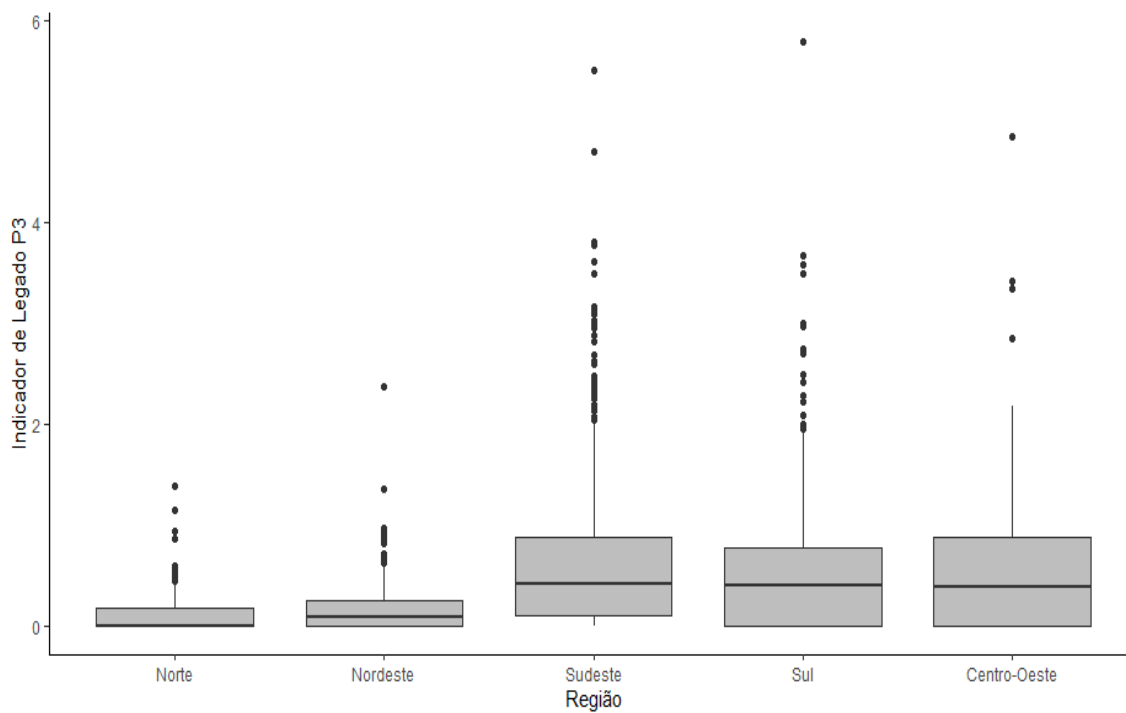
Fonte: Elaboração própria

Boxplot 04: Distribuição da variável legado, na PSB, de acordo com as regiões

Fonte: Elaboração própria

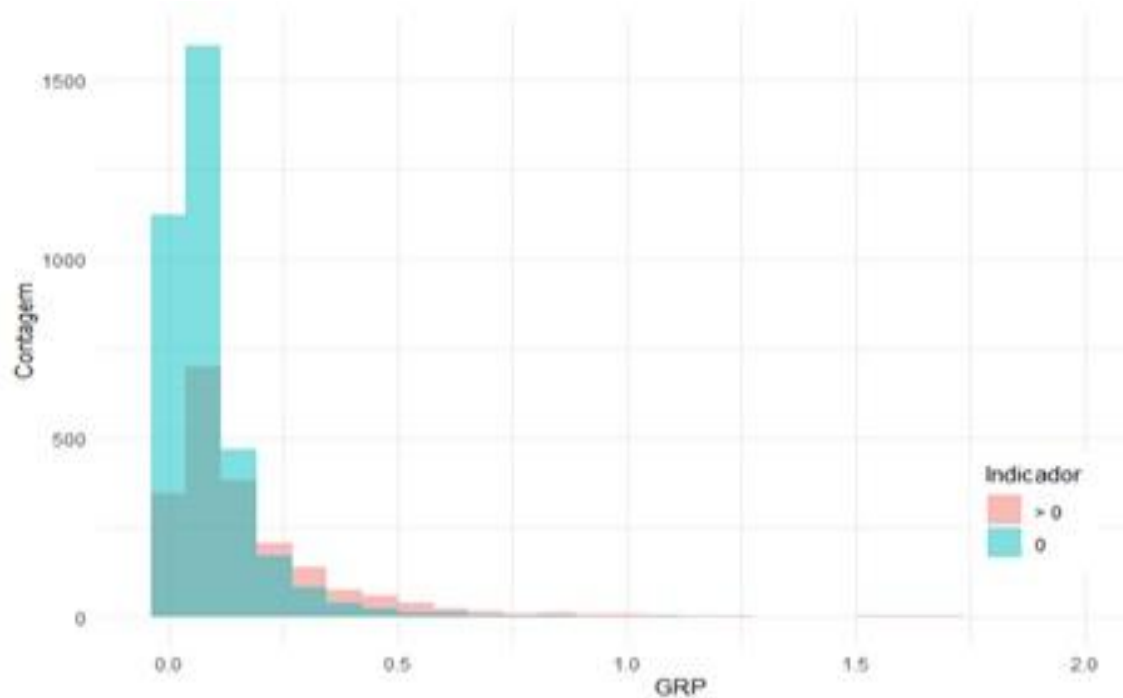
Boxplot 05: Distribuição da variável legado, na PSEMC, de acordo com as regiões

Fonte: Elaboração própria

Boxplot 06: Distribuição da variável legado, na PSEAC, de acordo com as regiões

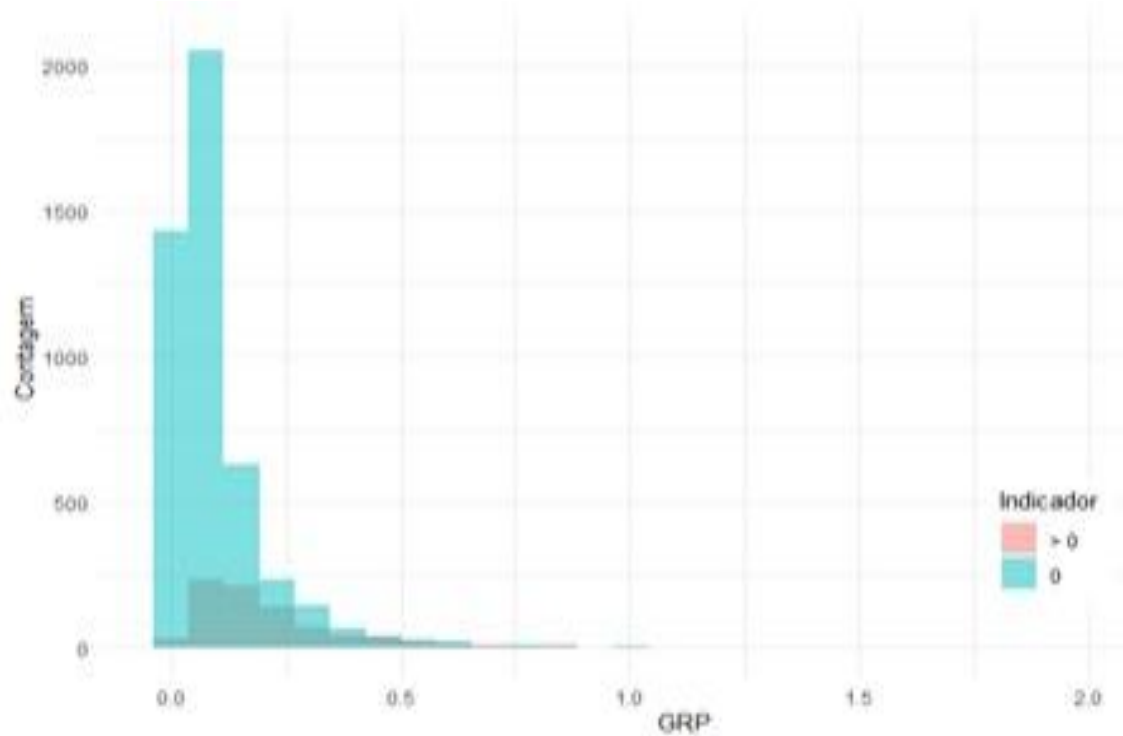
Fonte: Elaboração própria

Histograma 11: Contagem da variável capacidade fiscal, em escala normal, na PSB



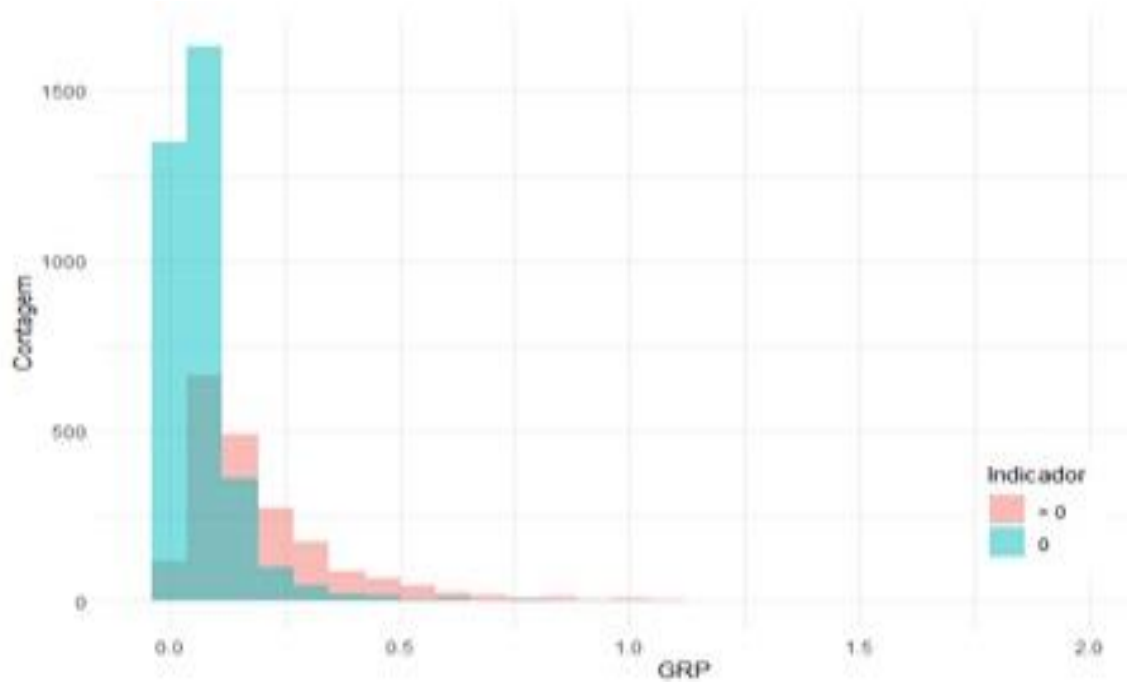
Fonte: Elaboração própria

Histograma 12: Contagem da variável capacidade fiscal, em escala normal, na PSEMC



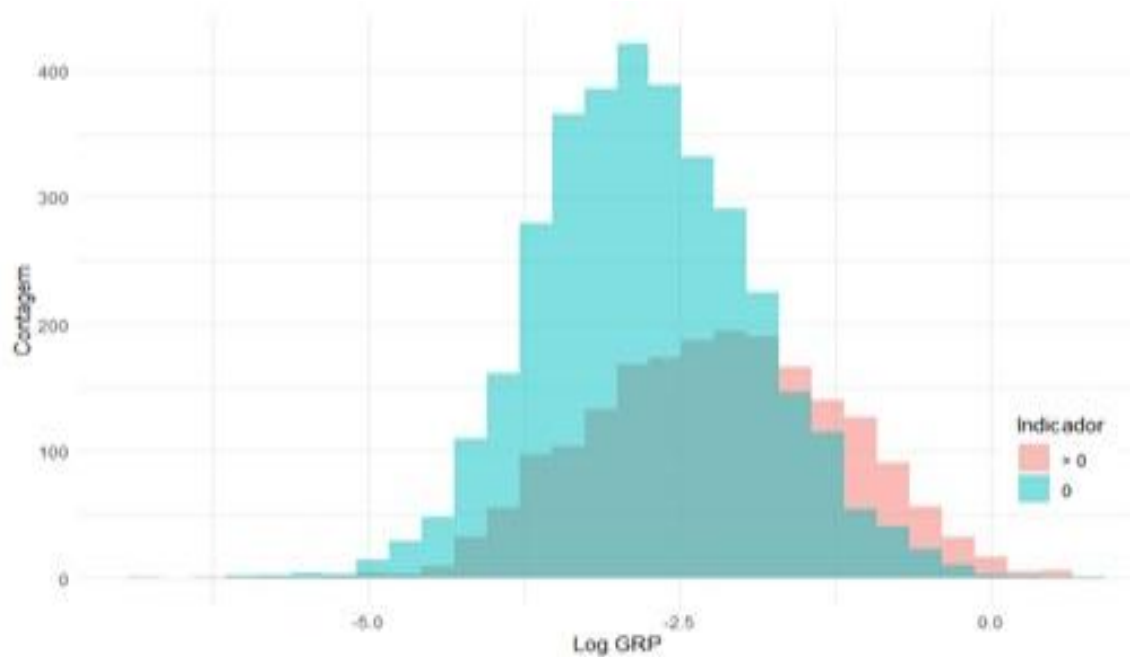
Fonte: Elaboração própria

Histograma 13: Contagem da variável capacidade fiscal, em escala normal, na PSEAC



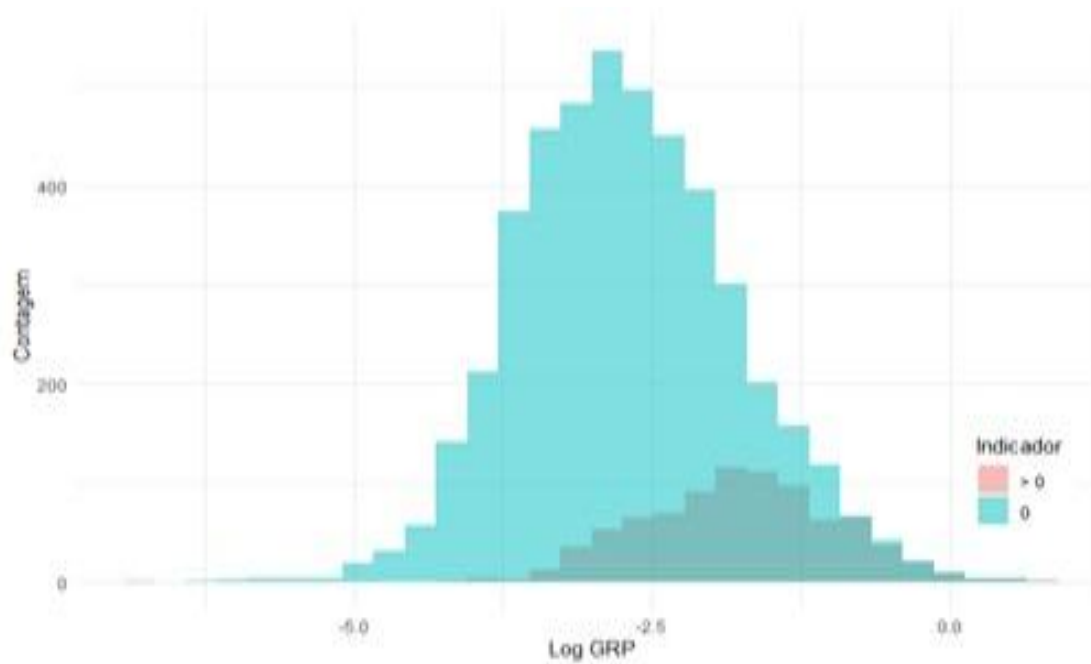
Fonte: Elaboração própria

Histograma 14: Distribuição da transformação log da variável capacidade fiscal, na PSB



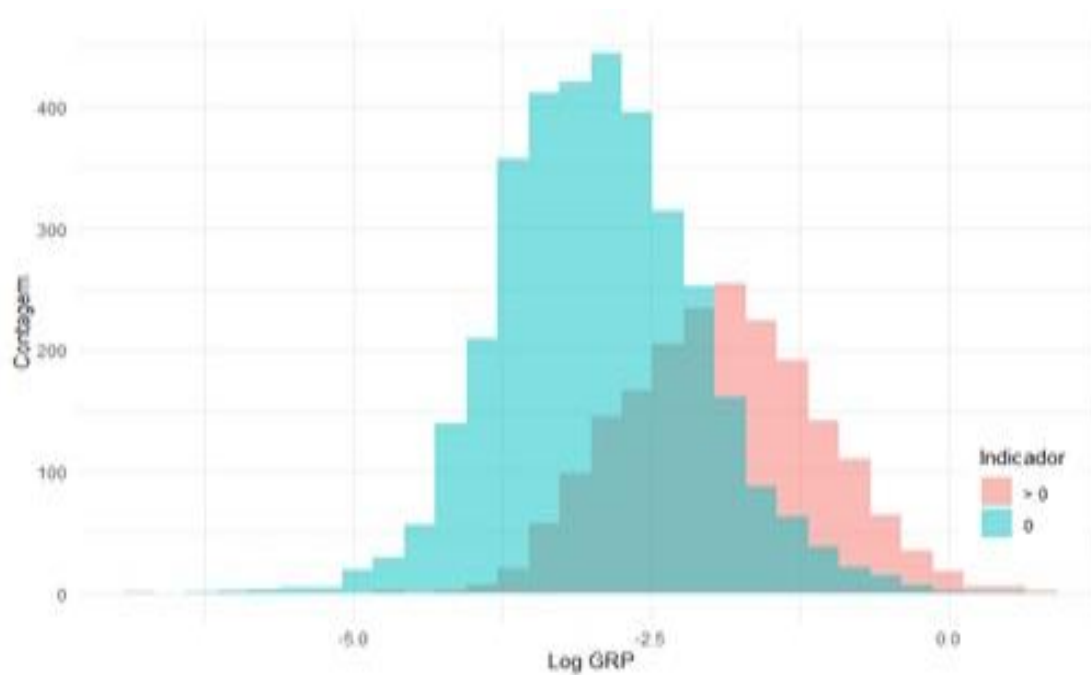
Fonte: Elaboração própria

Histograma 15: Distribuição da transformação log da variável capacidade fiscal, na PSEMC

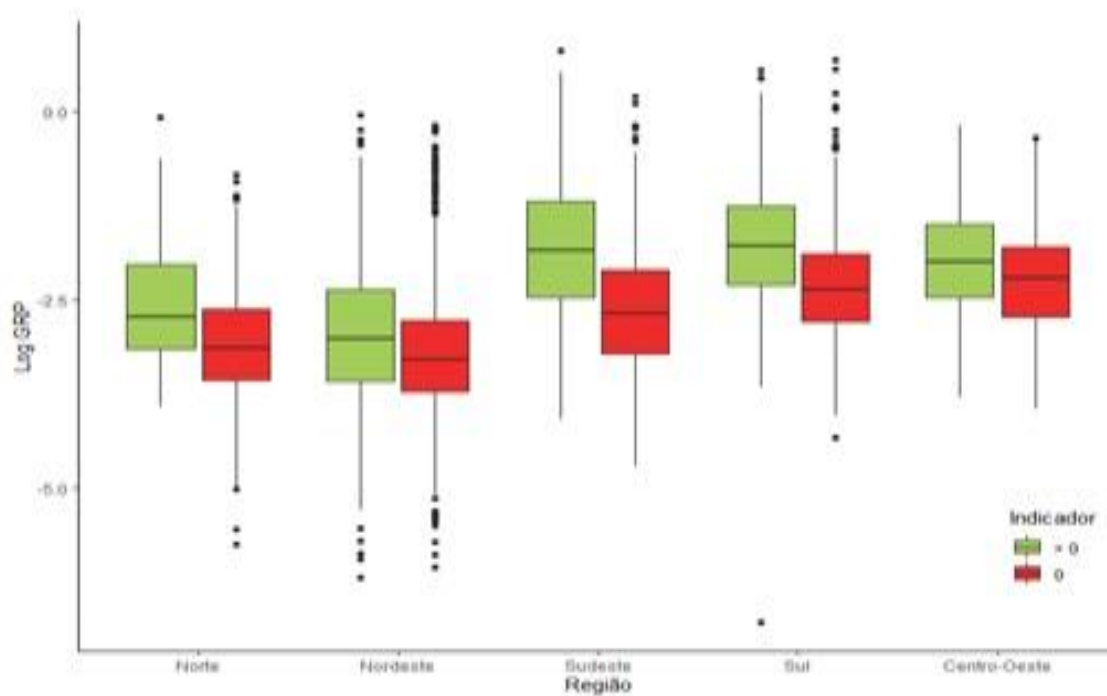


Fonte: Elaboração própria

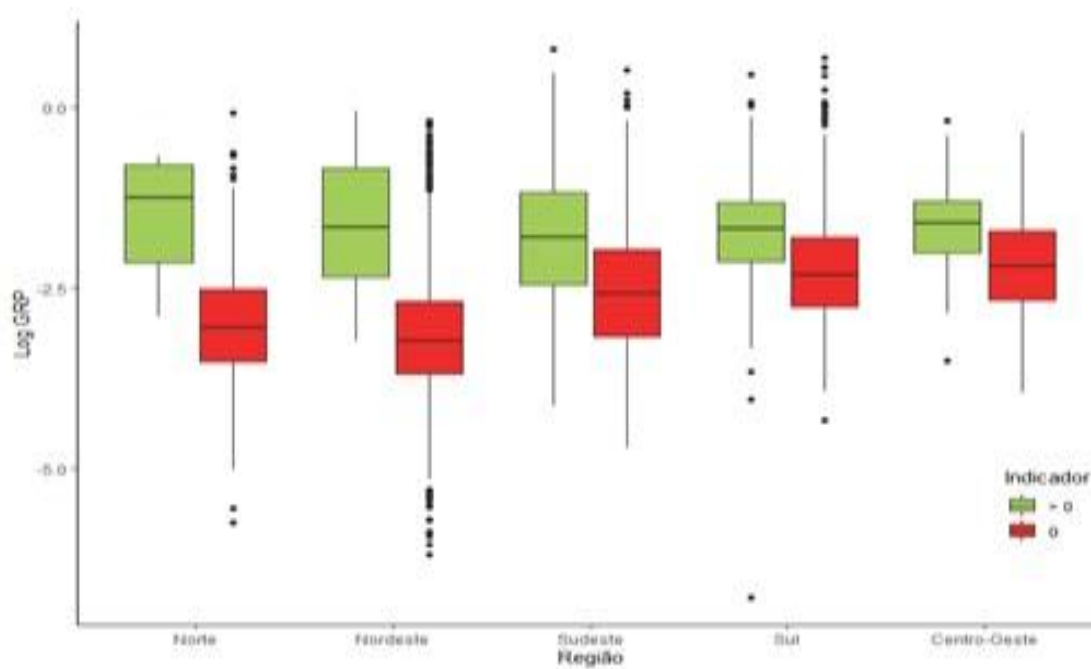
Histograma 16: Distribuição da transformação log da variável capacidade fiscal, na PSEAC



Fonte: Elaboração própria

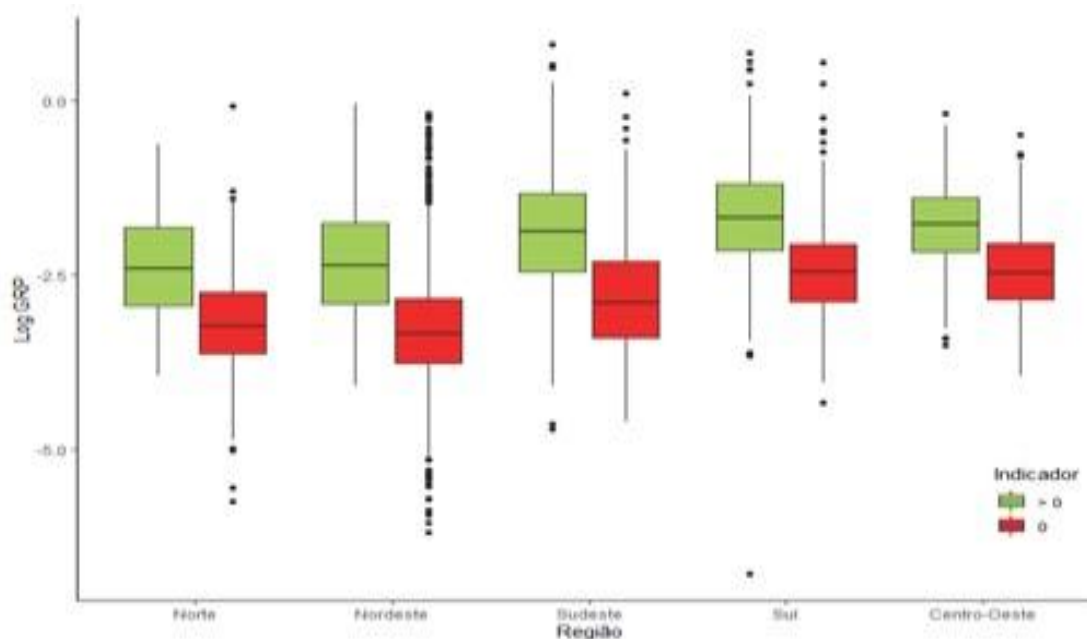
Boxplot 07: Distribuição do log capacidade fiscal, na PSB, de acordo com as regiões

Fonte: Elaboração própria

Boxplot 08: Distribuição do log capacidade fiscal, na PSEMC, de acordo com as regiões

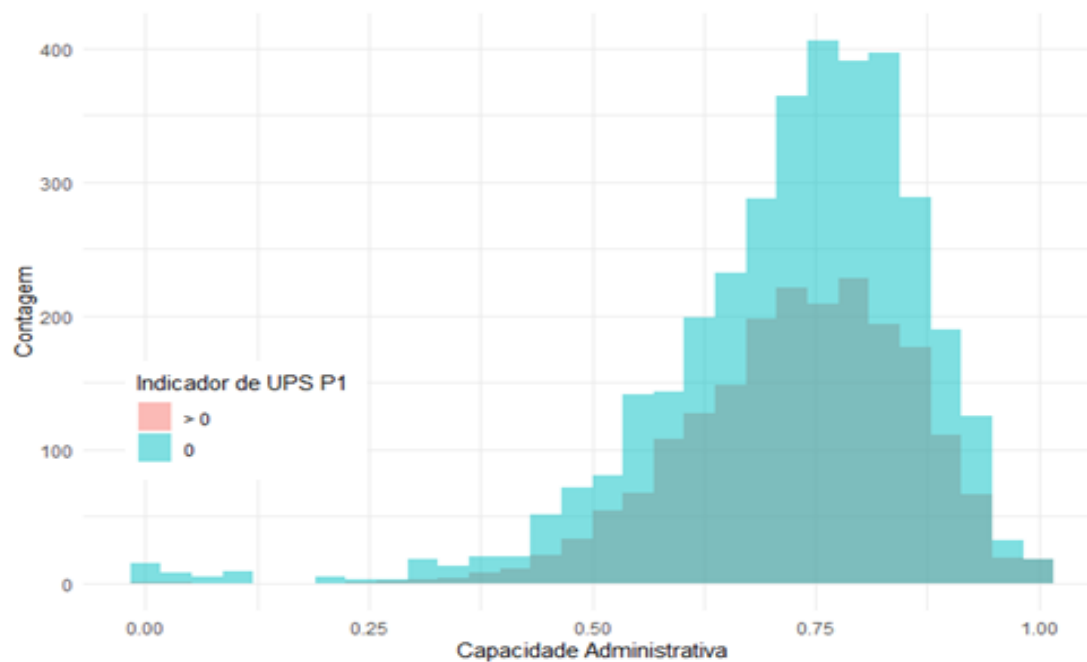
Fonte: Elaboração própria

Boxplot 09: Distribuição do log capacidade fiscal, na PSEAC, de acordo com as regiões



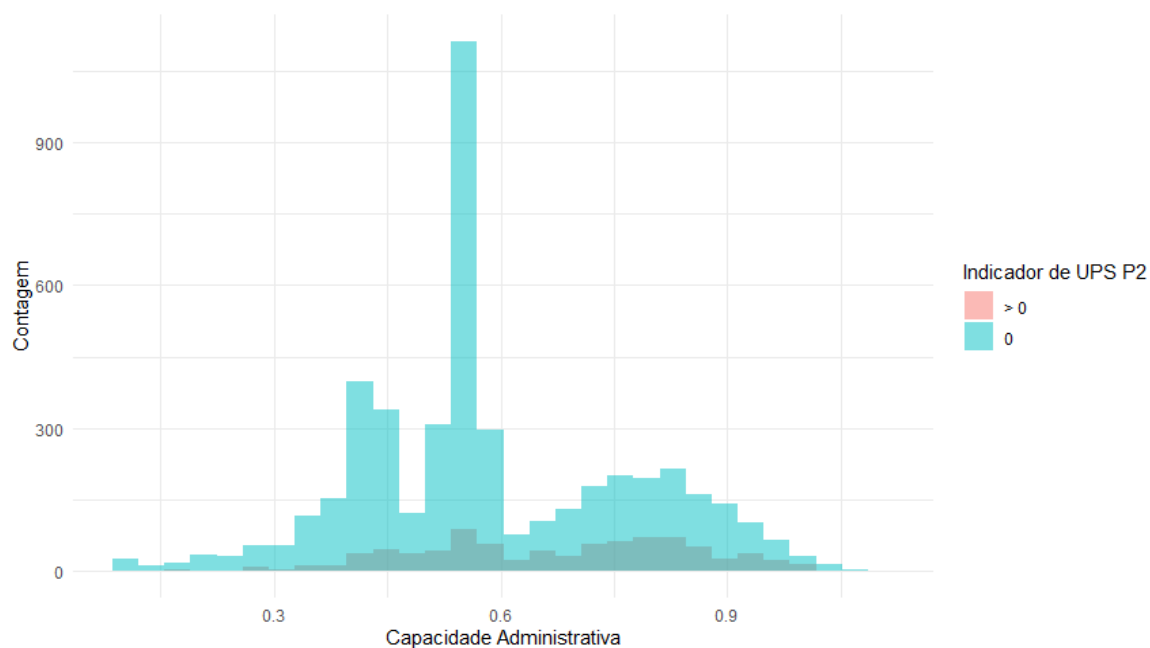
Fonte: Elaboração própria

Histograma 17: Contagem da variável capacidade de gestão, em escala normal, na PSB



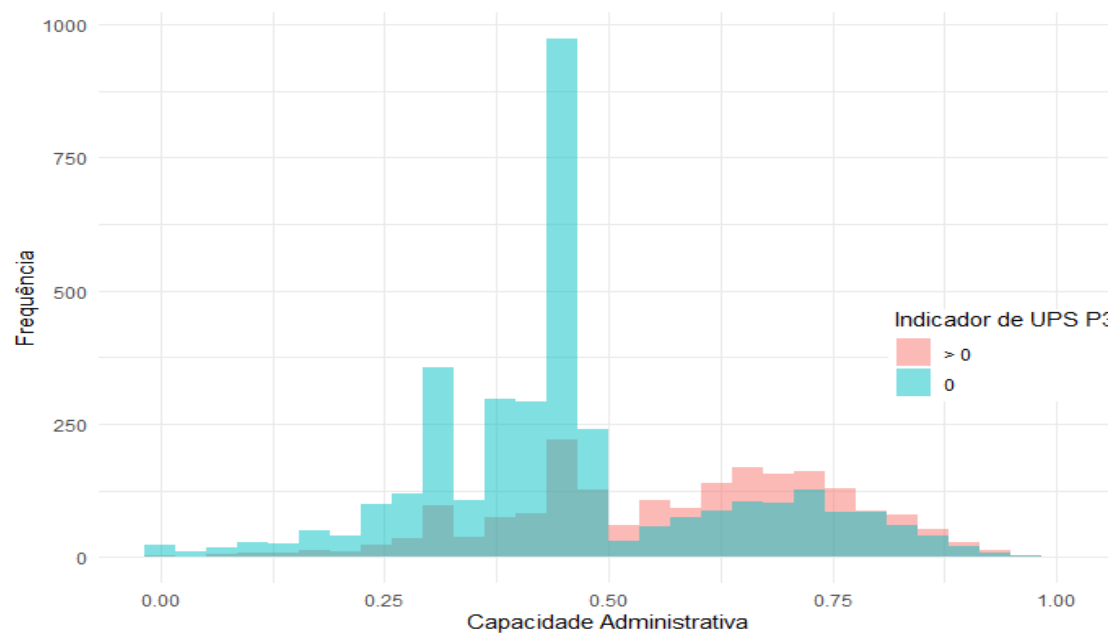
Fonte: Elaboração própria

Histograma 18: Contagem da variável capacidade de gestão, em escala normal, na PSEMC



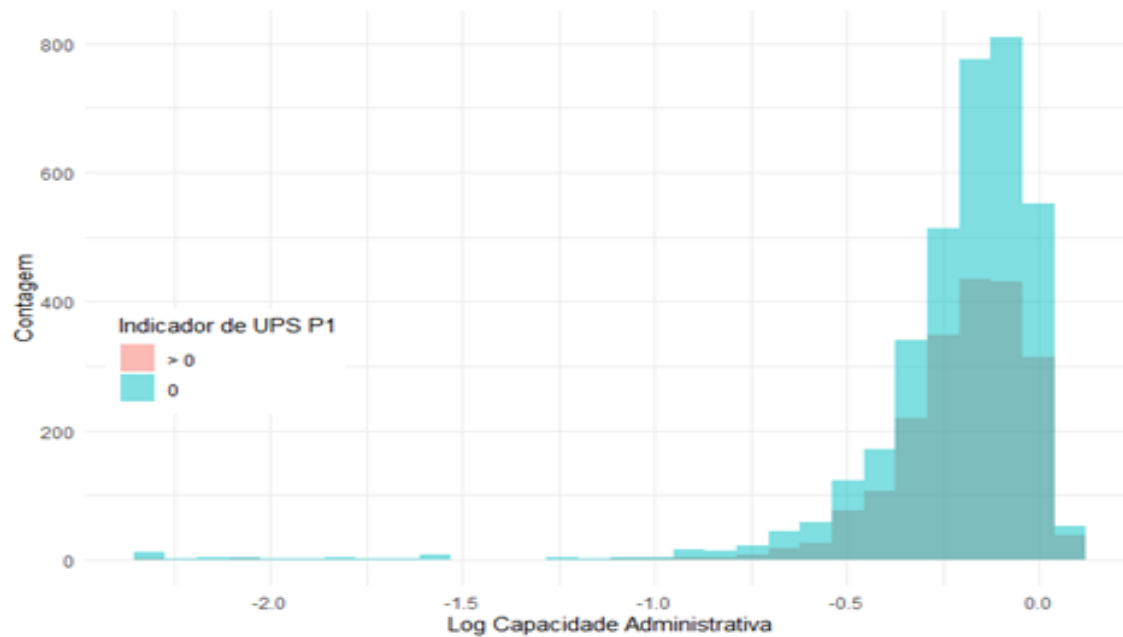
Fonte: Elaboração própria

Histograma 19: Contagem da variável capacidade de gestão, em escala normal, na PSEAC



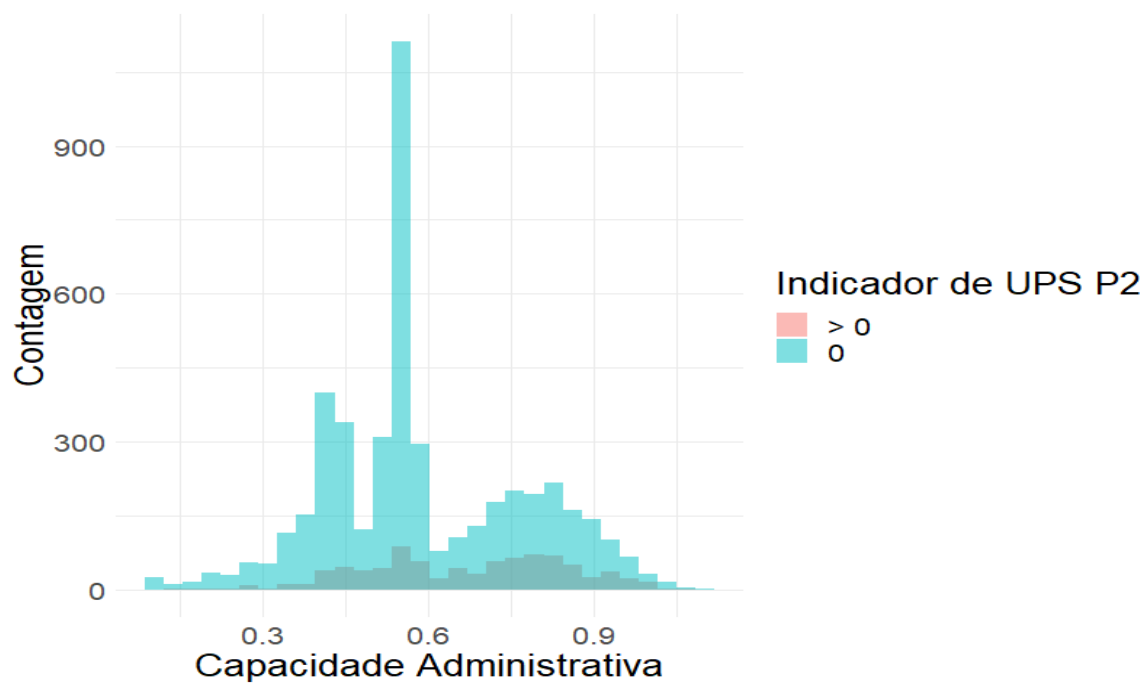
Fonte: Elaboração própria

Histograma 20: Distribuição da transformação log da variável capacidade de gestão, na PSB



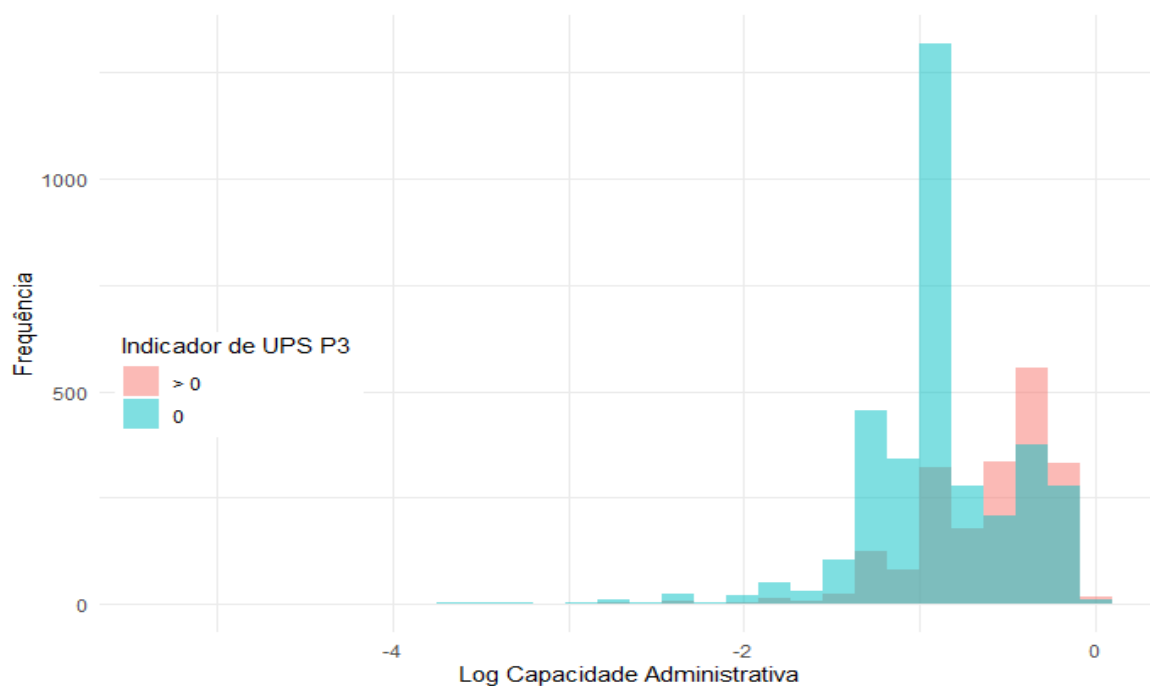
Fonte: Elaboração própria

Histograma 21: Distribuição da transformação log da variável capacidade de gestão, na PSEMC



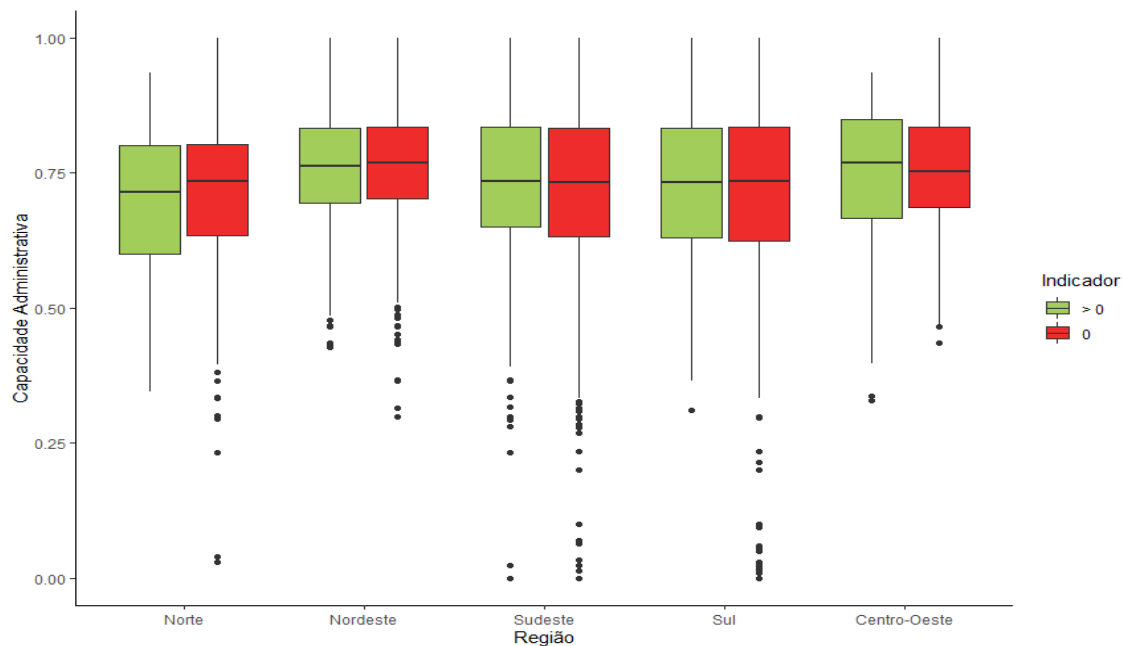
Fonte: Elaboração própria

Histograma 22: Distribuição da transformação log da variável capacidade de gestão, na PSEAC



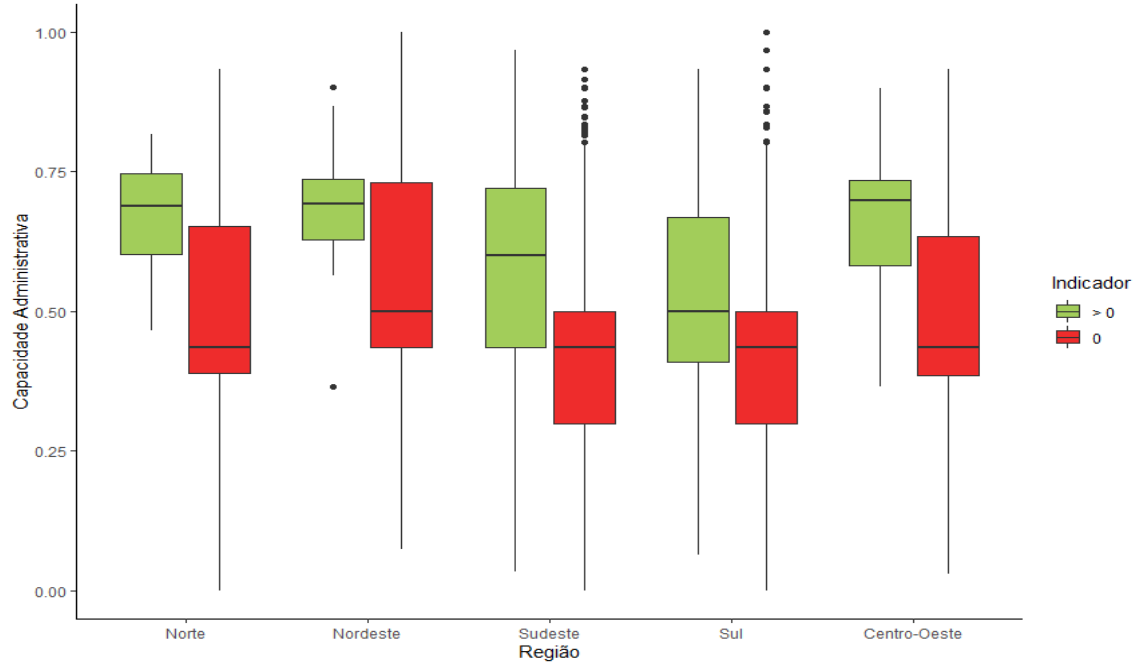
Fonte: Elaboração própria

Boxplot 10: Distribuição do log capacidade de gestão, na PSB, de acordo com as regiões



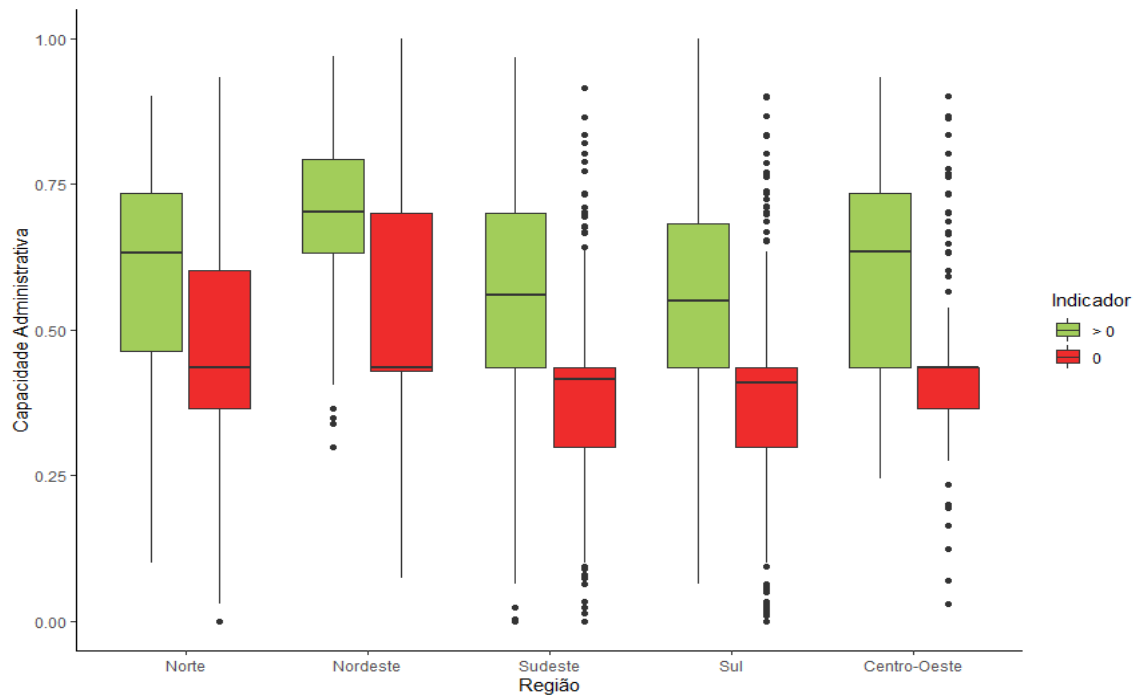
Fonte: Elaboração própria

Boxplot 11: Distribuição do log capacidade de gestão, na PSEMC, de acordo com as regiões



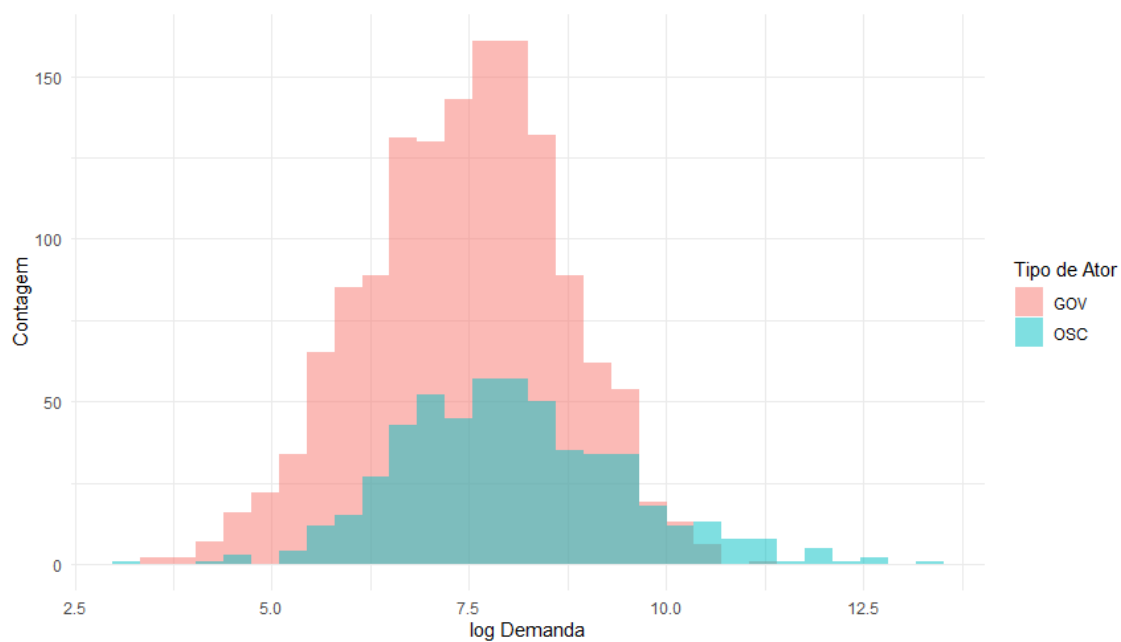
Fonte: Elaboração própria

Boxplot 12: Distribuição do log capacidade de gestão, na PSEAC, de acordo com as regiões



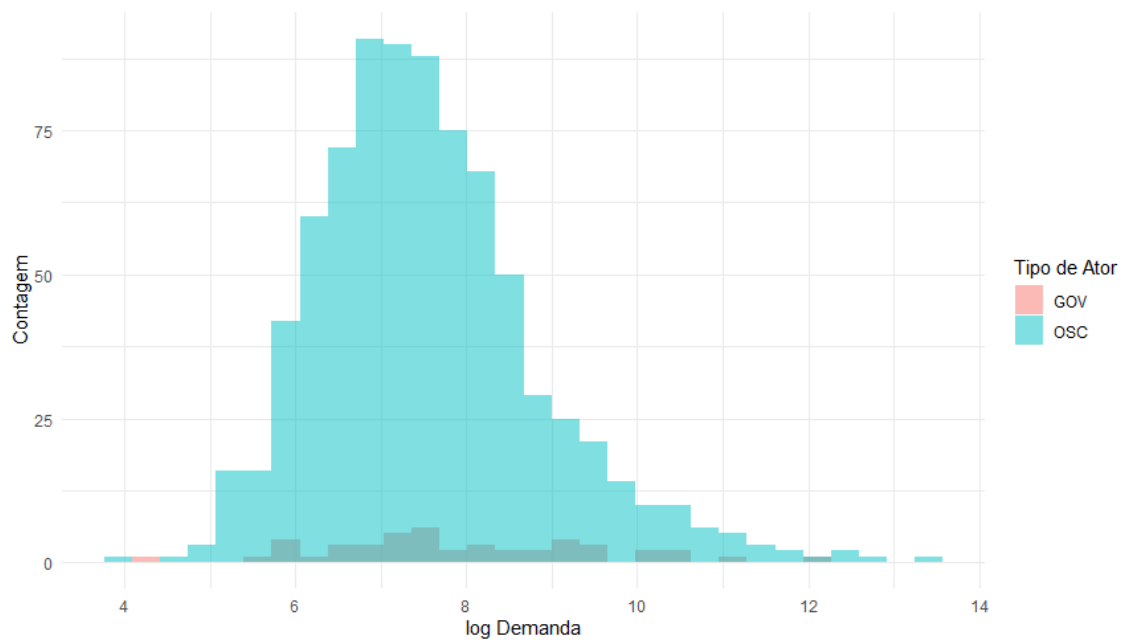
Fonte: Elaboração própria

Histograma 23: Distribuição da transformação log da variável demanda segundo a natureza das unidades, na PSB



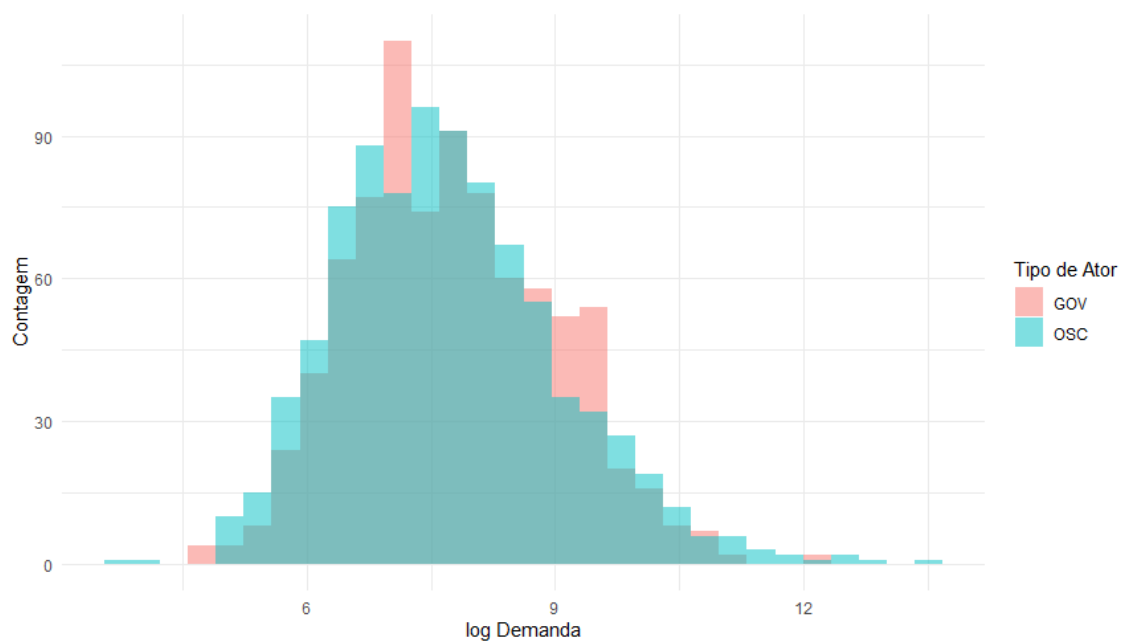
Fonte: Elaboração própria

Histograma 24: Distribuição da transformação log da variável demanda segundo a natureza das unidades, na PSEMC



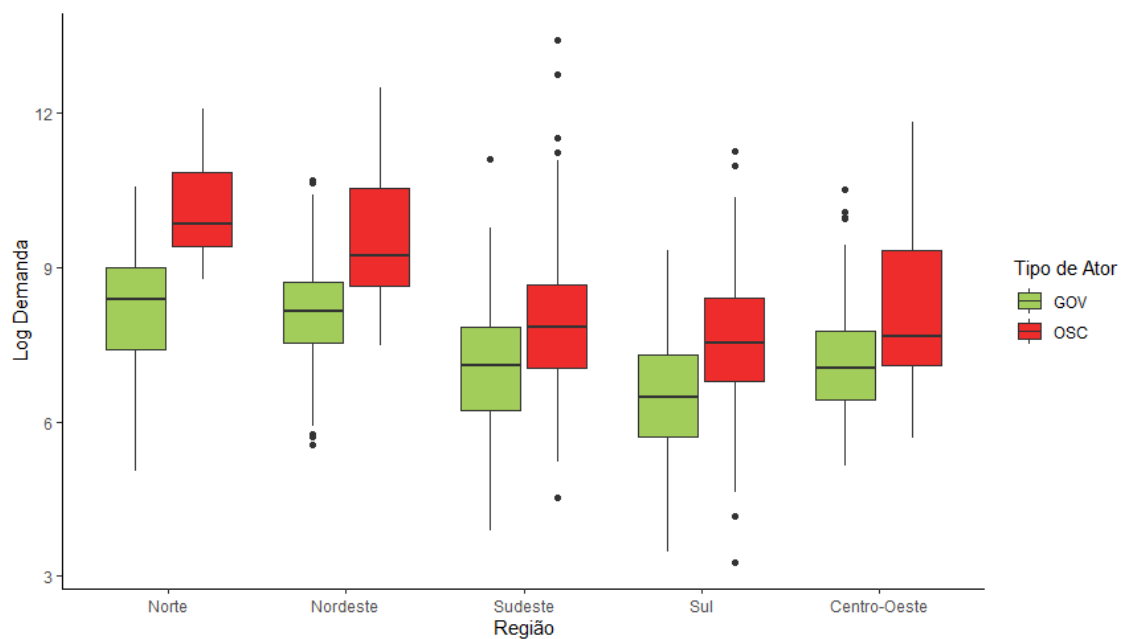
Fonte: Elaboração própria

Histograma 25: Distribuição da transformação log da variável demanda segundo a natureza das unidades, na PSEAC



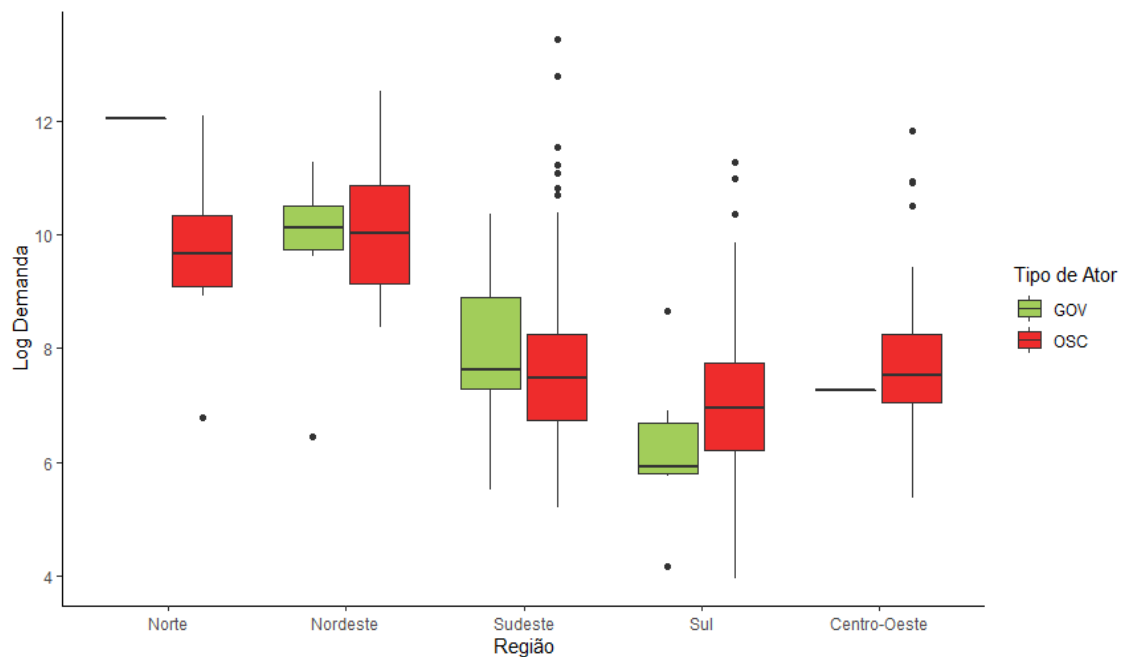
Fonte: Elaboração própria

Boxplot 13: Distribuição do log demanda segundo a natureza das unidades da PSB, de acordo com as regiões



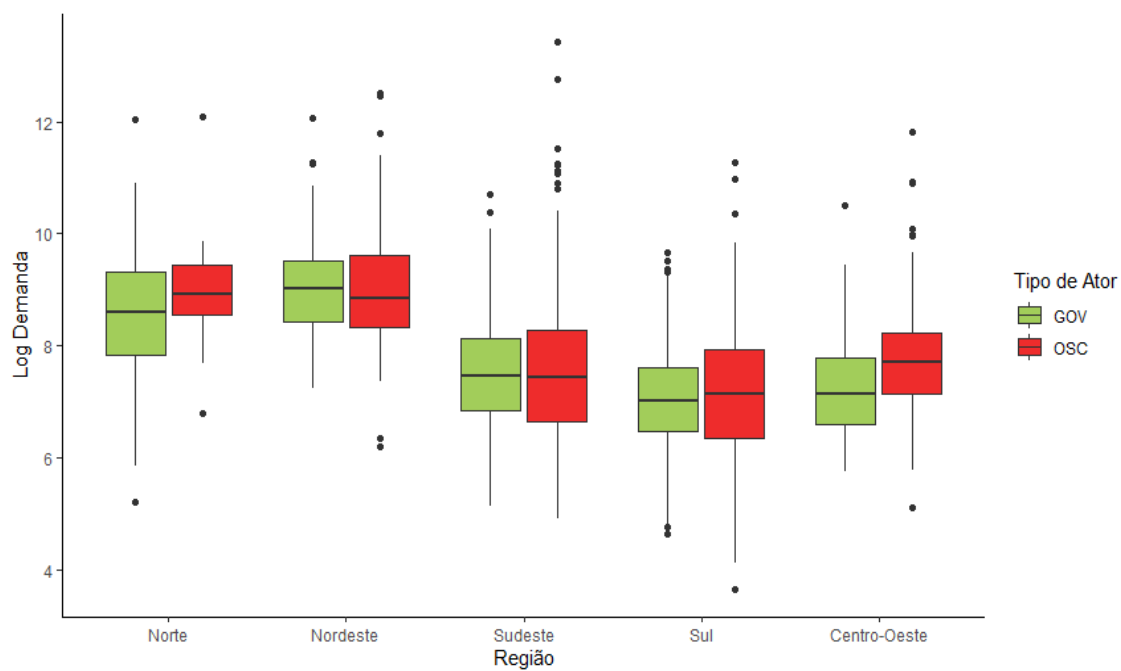
Fonte: Elaboração própria

Boxplot 14: Distribuição do log demanda segundo a natureza das unidades da PSEMC, de acordo com as regiões



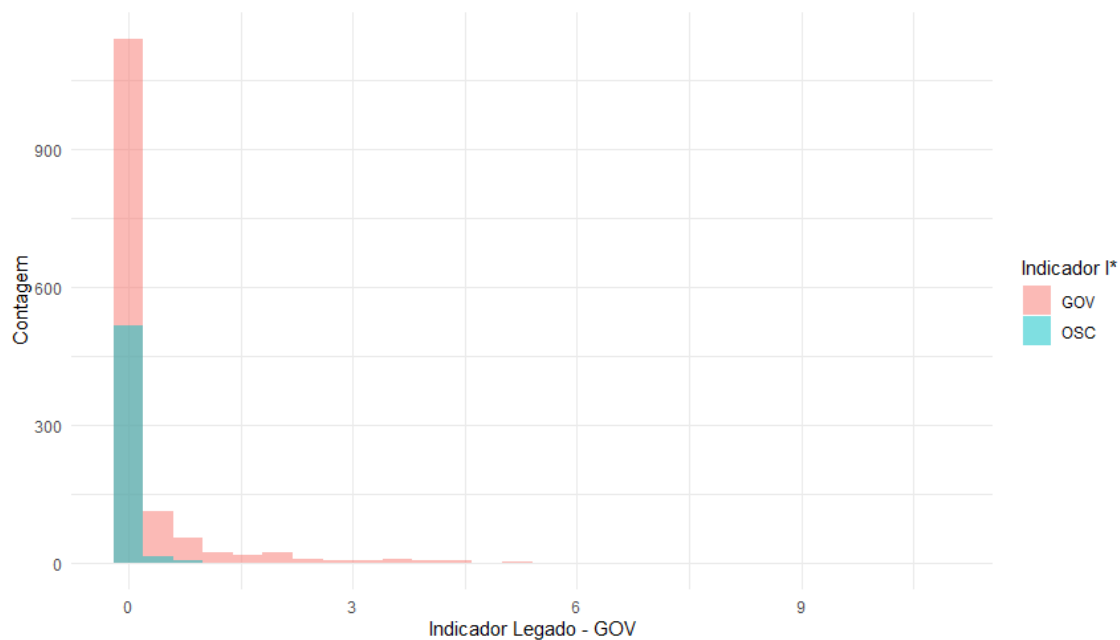
Fonte: Elaboração própria

Boxplot 15: Distribuição do log demanda segundo a natureza das unidades da PSEAC, de acordo com as regiões



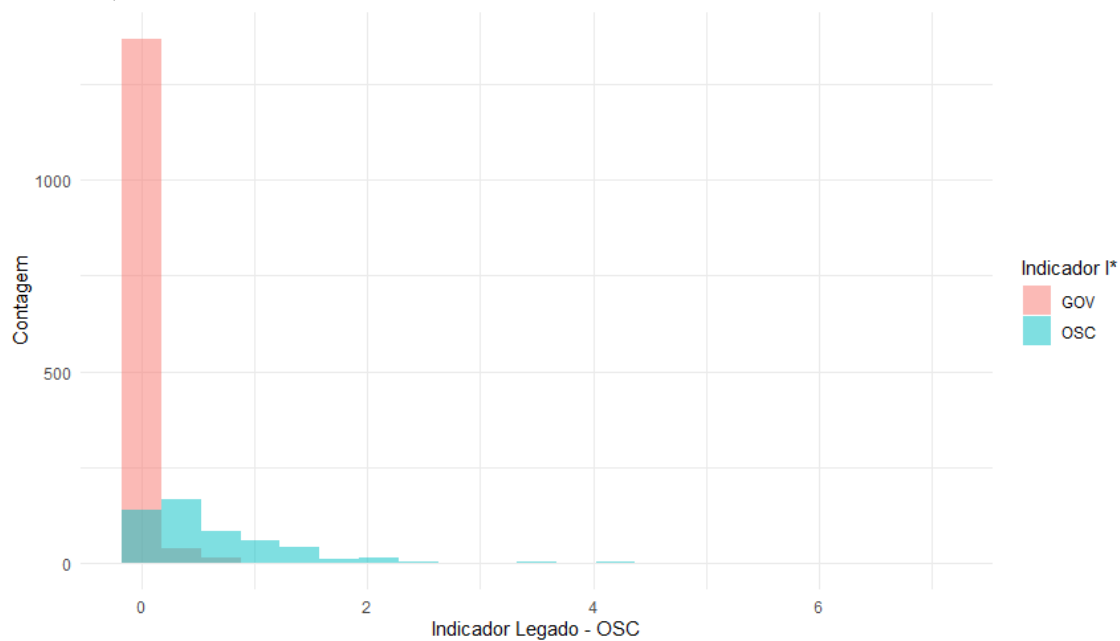
Fonte: Elaboração própria

Histograma 26: Distribuição da variável legado estatal, segundo a natureza das unidades, na PSB



Fonte: Elaboração própria

Histograma 27: Distribuição da variável legado não estatal, segundo a natureza das unidades, na PSB



Fonte: Elaboração própria

Tabela 45: Distribuição do legado na proteção social básica, de acordo com a preponderância estatal, separados por região

Legado GOV	Mín.	1º qt.	Mediana	Média	3º qt.	Máx.
Norte	0,000	0,000	0,000	0,071	0,000	2,144
Nordeste	0,000	0,000	0,000	0,082	0,000	3,871
Sudeste	0,000	0,000	0,000	0,497	0,37	9,51
Sul	0,000	0,000	0,000	0,484	0,38	10,741
Centro-Oeste	0,000	0,000	0,000	0,272	0,08	4,377
Legado OSC	Mín.	1º qt.	Mediana	Média	3º qt.	Máx.
Norte	0,000	0,000	0,000	0,001	0,000	0,111
Nordeste	0,000	0,000	0,000	0,004	0,000	0,490
Sudeste	0,000	0,000	0,000	0,055	0,000	2,291
Sul	0,000	0,000	0,000	0,022	0,000	1,640
Centro-Oeste	0,000	0,000	0,000	0,009	0,000	0,529

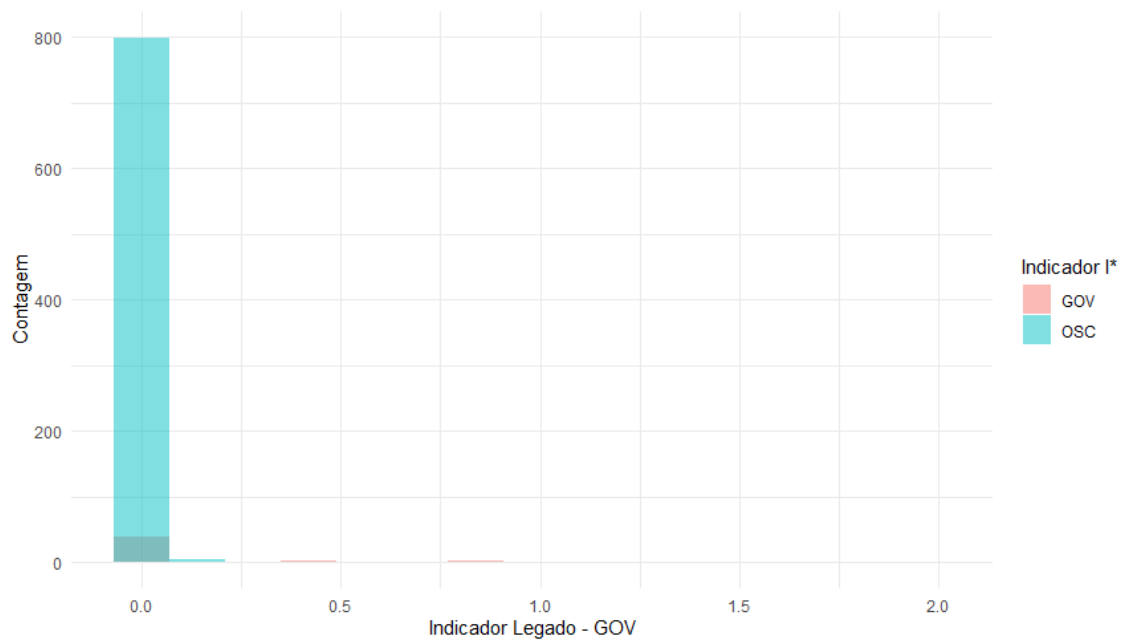
Fonte: Elaboração própria

Tabela 46: Distribuição do legado na proteção social básica, de acordo com a preponderância não estatal, separado por região

Legado GOV	Mín.	1º qt.	Mediana	Média	3º qt.	Máx.
Norte	0,000	0,000	0,000	0,033	0,006	0,255
Nordeste	0,000	0,000	0,000	0,013	0,000	0,419
Sudeste	0,000	0,000	0,000	0,027	0,000	0,941
Sul	0,000	0,000	0,000	0,026	0,000	0,927
Centro-Oeste	0,000	0,000	0,000	0,048	0,000	0,734
Legado OSC	Mín.	1º qt.	Mediana	Média	3º qt.	Máx.
Norte	0,000	0,000	0,086	0,138	0,250	0,407
Nordeste	0,000	0,105	0,280	0,415	0,539	2,002
Sudeste	0,000	0,199	0,482	0,703	0,987	5,208
Sul	0,000	0,156	0,467	0,789	0,956	7,005
Centro-Oeste	0,000	0,156	0,482	0,607	0,858	2,190

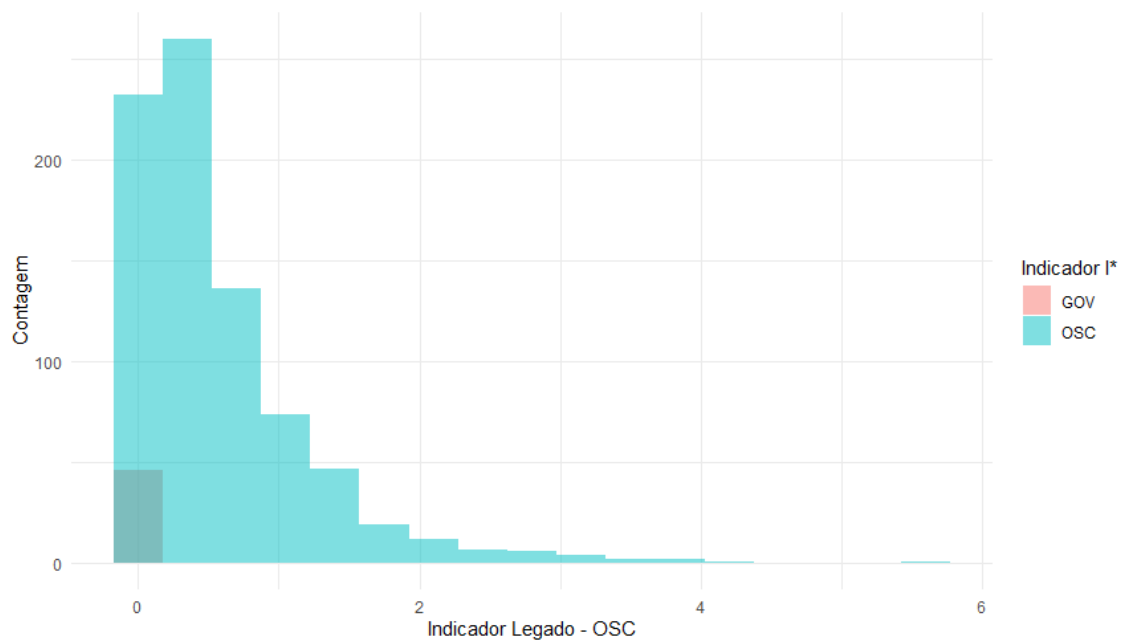
Fonte: Elaboração própria

Histograma 28: Distribuição da variável legado estatal, segundo a natureza das unidades, na PSEMC



Fonte: Elaboração própria

Histograma 29: Distribuição da variável legado não estatal, segundo a natureza das unidades, na PSEMC



Fonte: Elaboração própria

Tabela 47: Distribuição do legado na proteção social de média complexidade, de acordo com a preponderância estatal, separados por região

Legado GOV	Mín.	1° qt.	Mediana	Média	3° qt.	Máx.
Norte	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Nordeste	0,000	0,000	0,000	0,006	0,000	0,033
Sudeste	0,000	0,000	0,000	0,117	0,007	1,909
Sul	0,000	0,000	0,000	0,221	0,341	0,867
Centro-Oeste	0,887	0,887	0,887	0,887	0,887	0,887
Legado OSC	Mín.	1° qt.	Mediana	Média	3° qt.	Máx.
Norte	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Nordeste	0,000	0,000	0,000	0,002	0,000	0,014
Sudeste	0,000	0,000	0,000	0,001	0,000	0,046
Sul	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Centro-Oeste	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

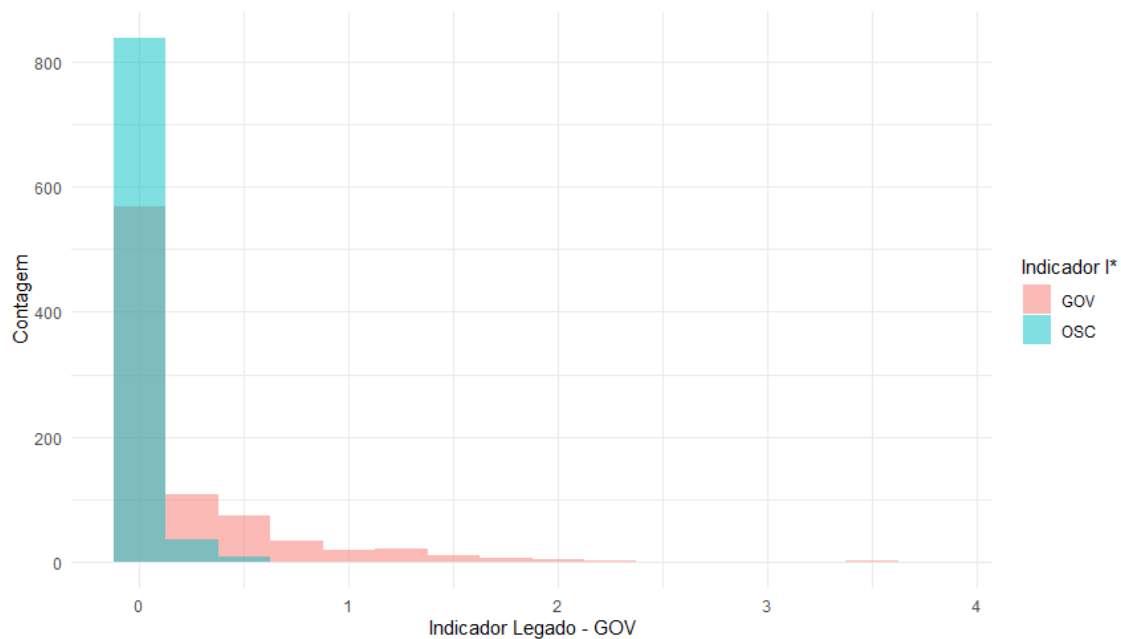
Fonte: Elaboração própria

Tabela 48: Distribuição do legado na proteção social de média complexidade, de acordo com a preponderância não estatal, separado por região

Legado GOV	Mín.	1° qt.	Mediana	Média	3° qt.	Máx.
Norte	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Nordeste	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Sudeste	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,089
Sul	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,028
Centro-Oeste	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Legado OSC	Mín.	1° qt.	Mediana	Média	3° qt.	Máx.
Norte	0,011	0,036	0,147	0,297	0,289	1,138
Nordeste	0,000	0,055	0,085	0,145	0,205	0,451
Sudeste	0,000	0,126	0,352	0,521	0,702	3,340
Sul	0,000	0,234	0,522	0,753	0,946	5,516
Centro-Oeste	0,000	0,246	0,477	0,621	0,764	2,843

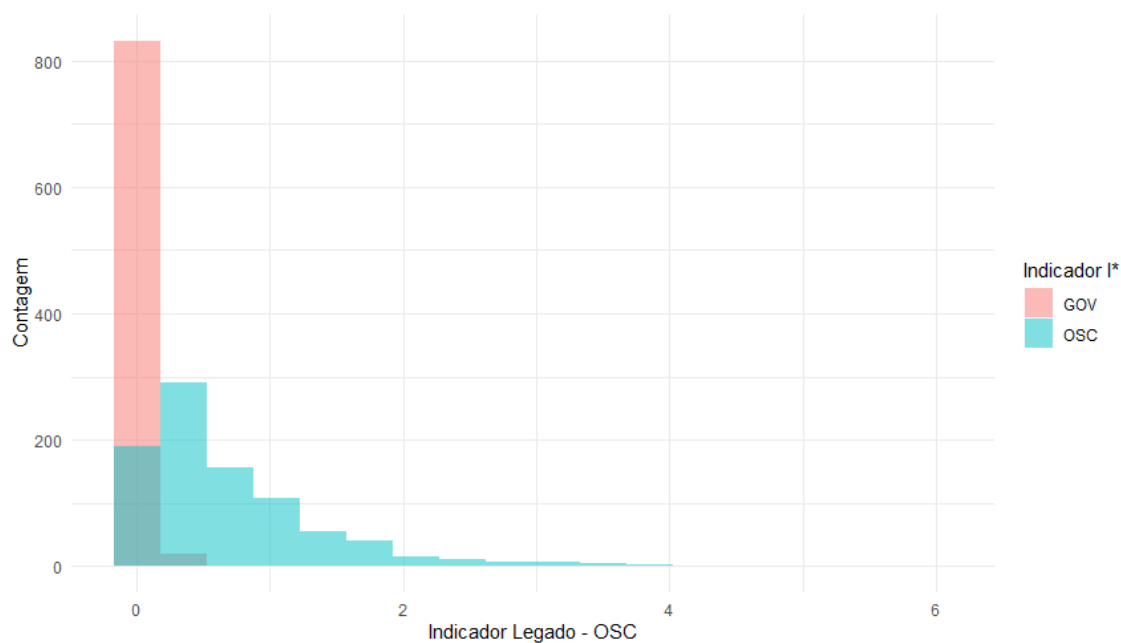
Fonte: Elaboração própria

Histograma 30: Distribuição da variável legado estatal, segundo a natureza das unidades, na PSEAC



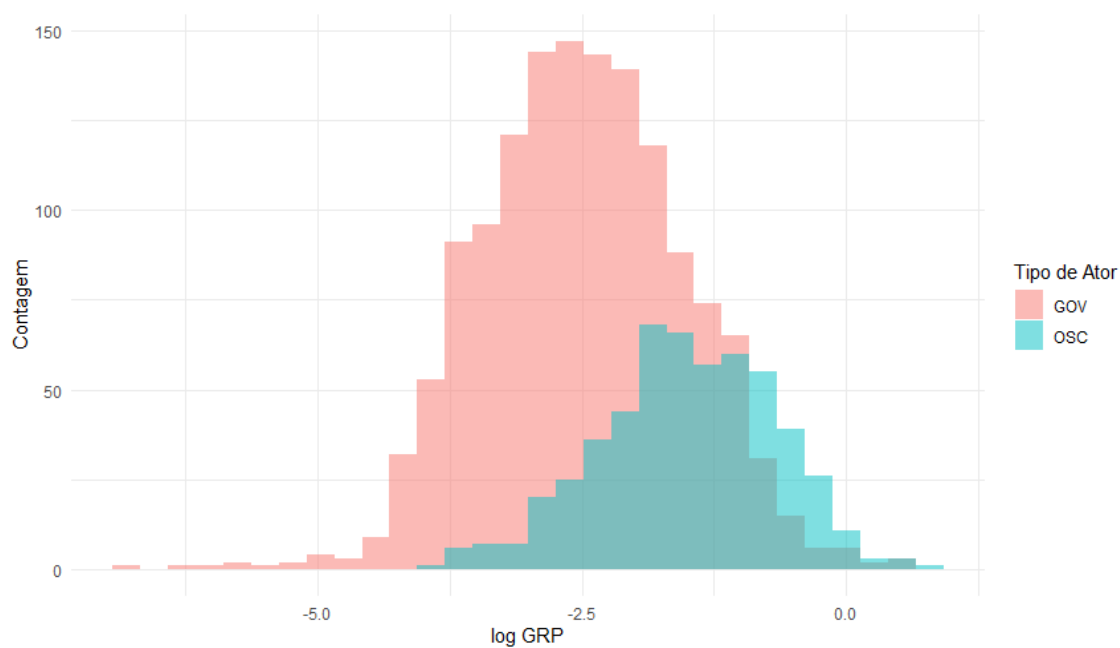
Fonte: Elaboração própria

Histograma 31: Distribuição da variável legado não estatal, segundo a natureza das unidades, na PSEAC



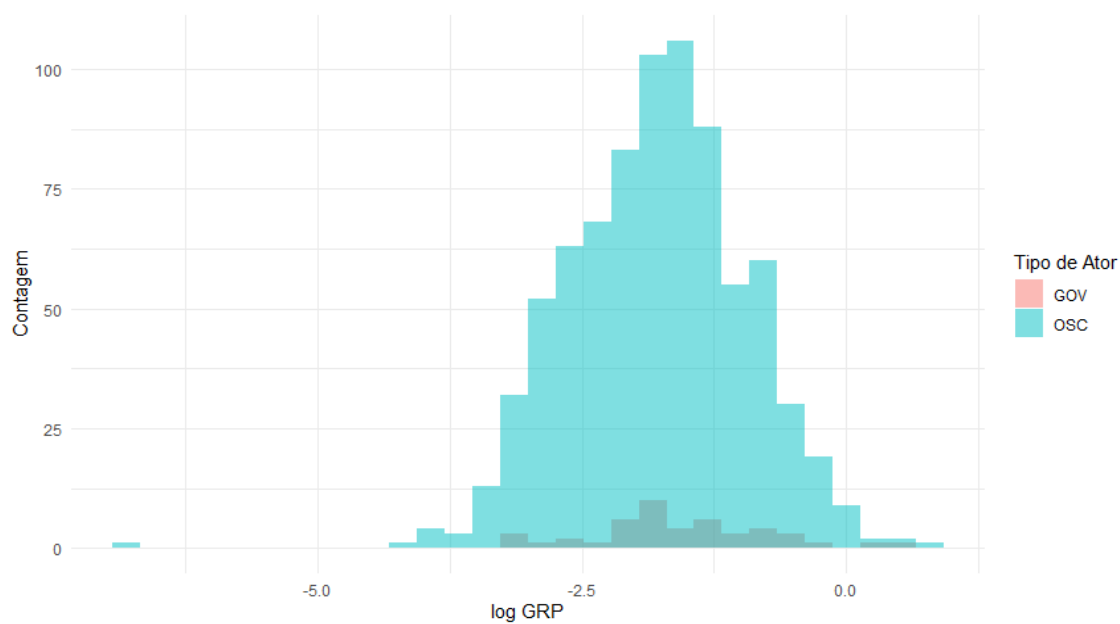
Fonte: Elaboração própria

Histograma 32: Distribuição da transformação log da variável capacidade fiscal, segundo a natureza das unidades, na PSB



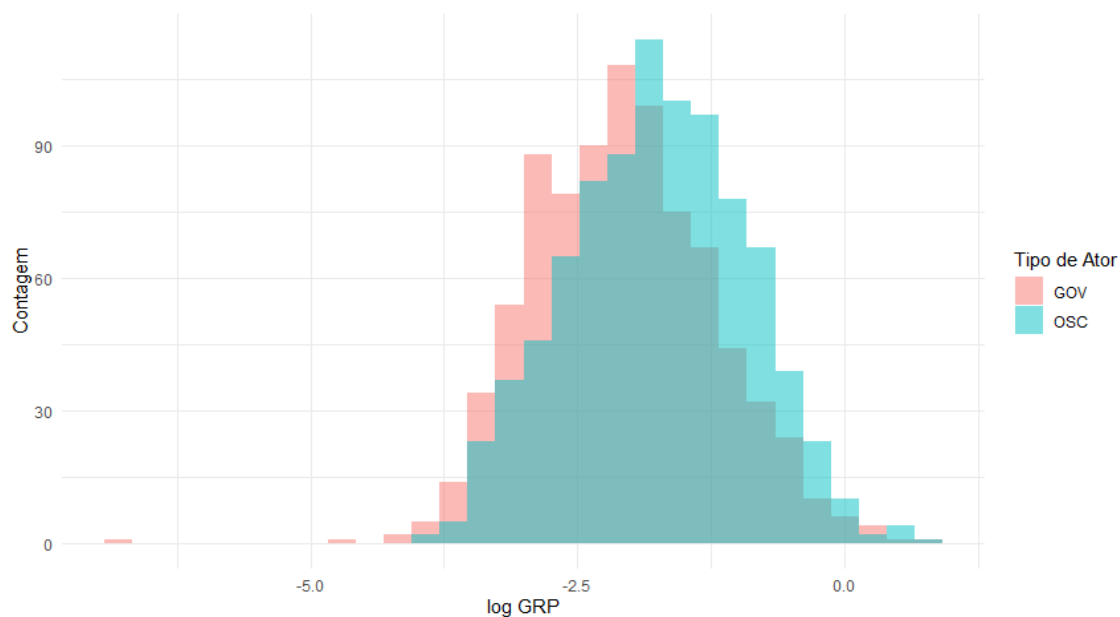
Fonte: Elaboração própria

Histograma 33: Distribuição da transformação log da variável capacidade fiscal, segundo a natureza das unidades, na PSEMC



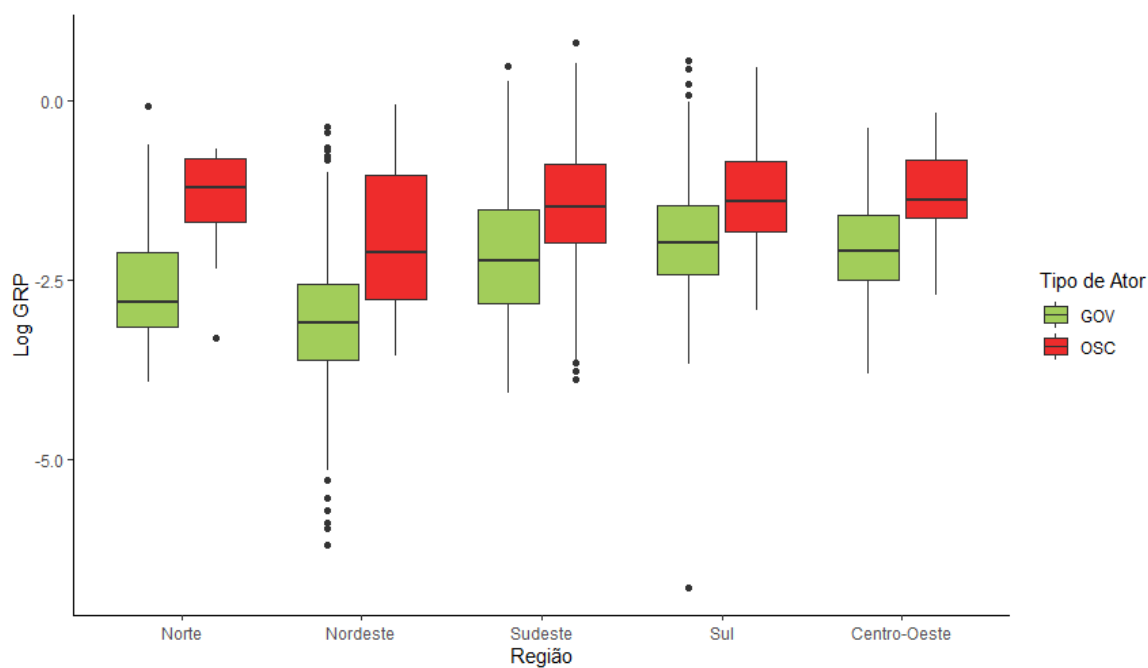
Fonte: Elaboração própria

Histograma 34: Distribuição da transformação log da variável capacidade fiscal, segundo a natureza das unidades, na PSEAC



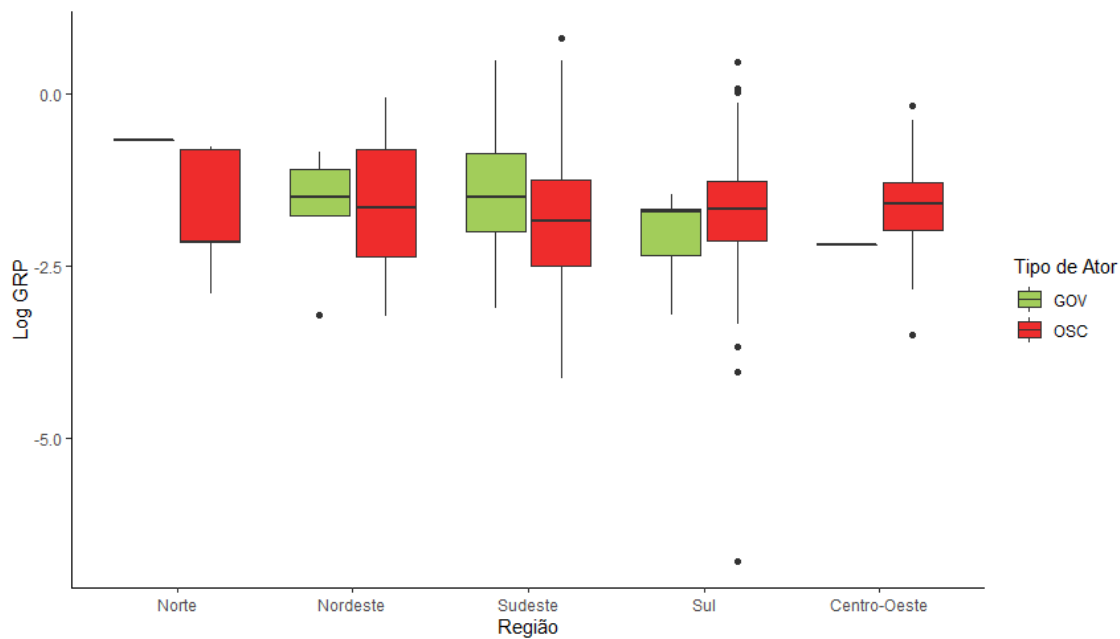
Fonte: Elaboração própria

Boxplot 16: Distribuição do log capacidade fiscal segundo a natureza das unidades da PSB, de acordo com as regiões



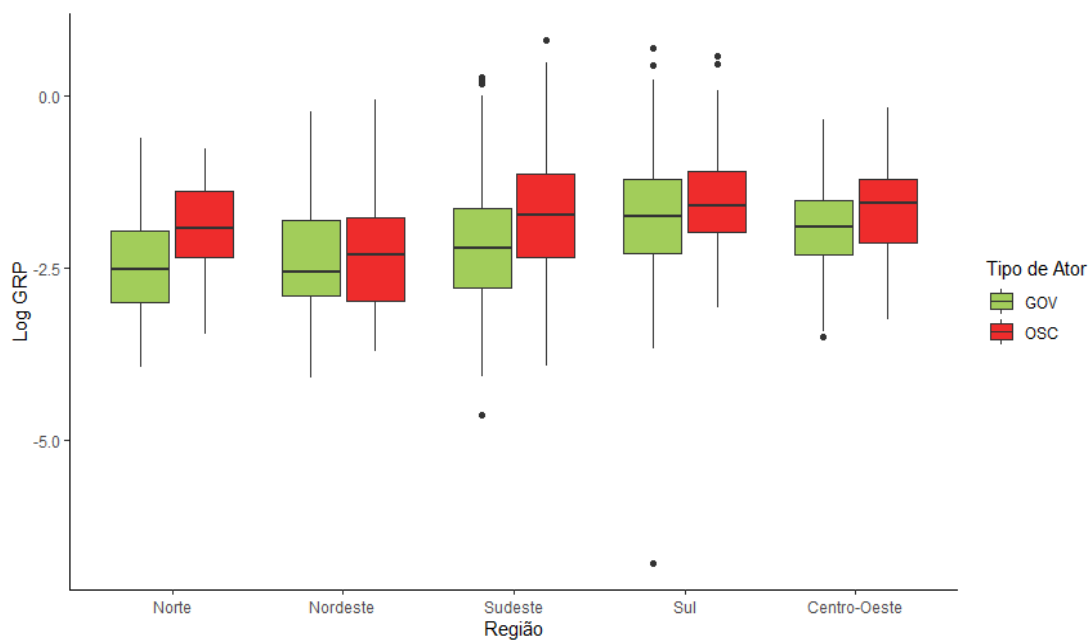
Fonte: Elaboração própria

Boxplot 17: Distribuição do log capacidade fiscal segundo a natureza das unidades da PSMC, de acordo com as regiões



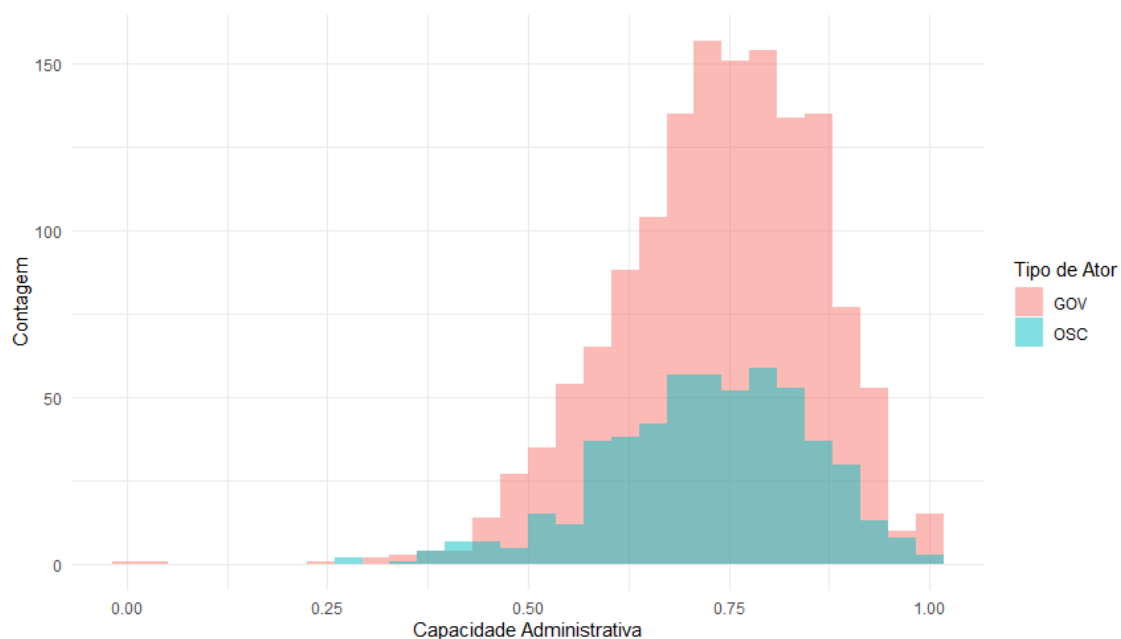
Fonte: Elaboração própria

Boxplot 18: Distribuição do log capacidade fiscal segundo a natureza das unidades da PSAC, de acordo com as regiões



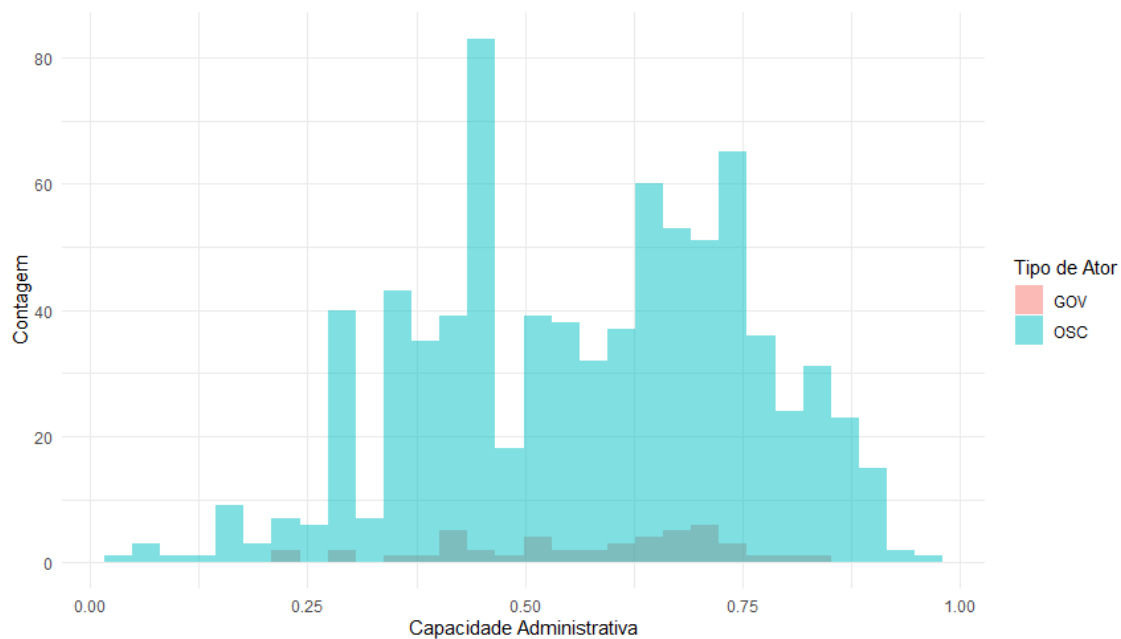
Fonte: Elaboração própria

Histograma 35: Distribuição da transformação log da variável capacidade de gestão, segundo a natureza das unidades, na PSB



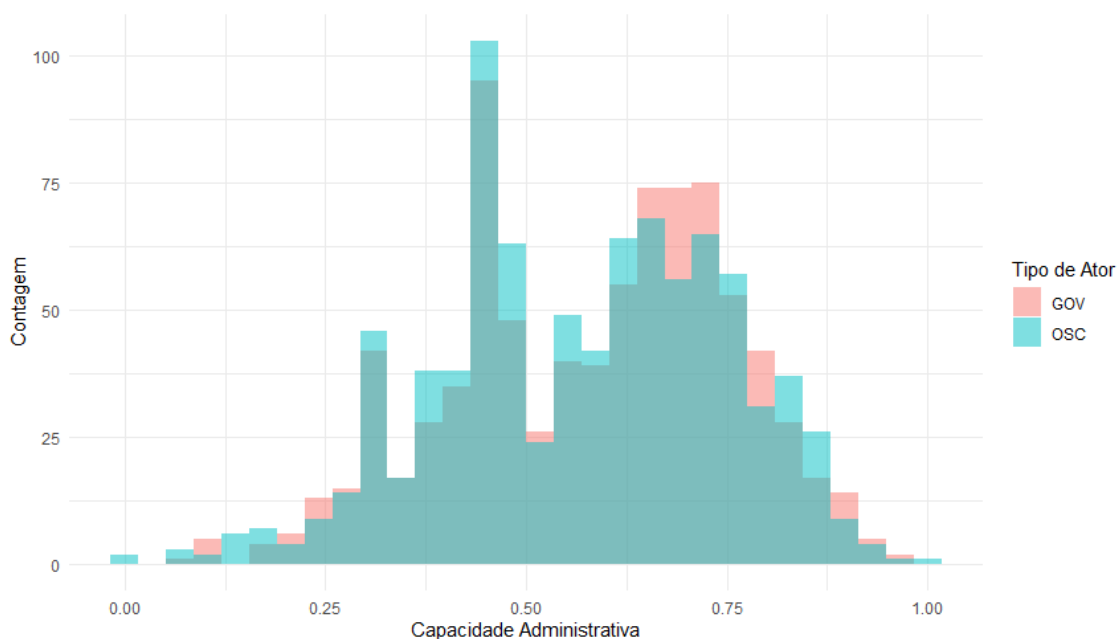
Fonte: Elaboração própria

Histograma 36: Distribuição da transformação log da variável capacidade de gestão, segundo a natureza das unidades, na PSEMC



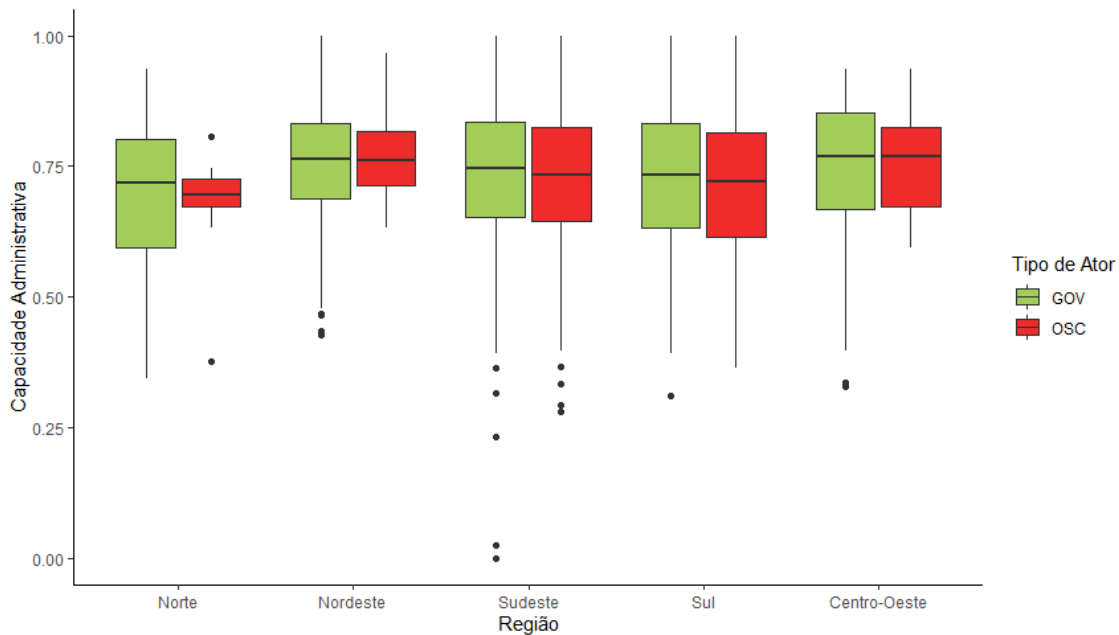
Fonte: Elaboração própria

Histograma 37: Distribuição da transformação log da variável capacidade de gestão, segundo a natureza das unidades, na PSEAC



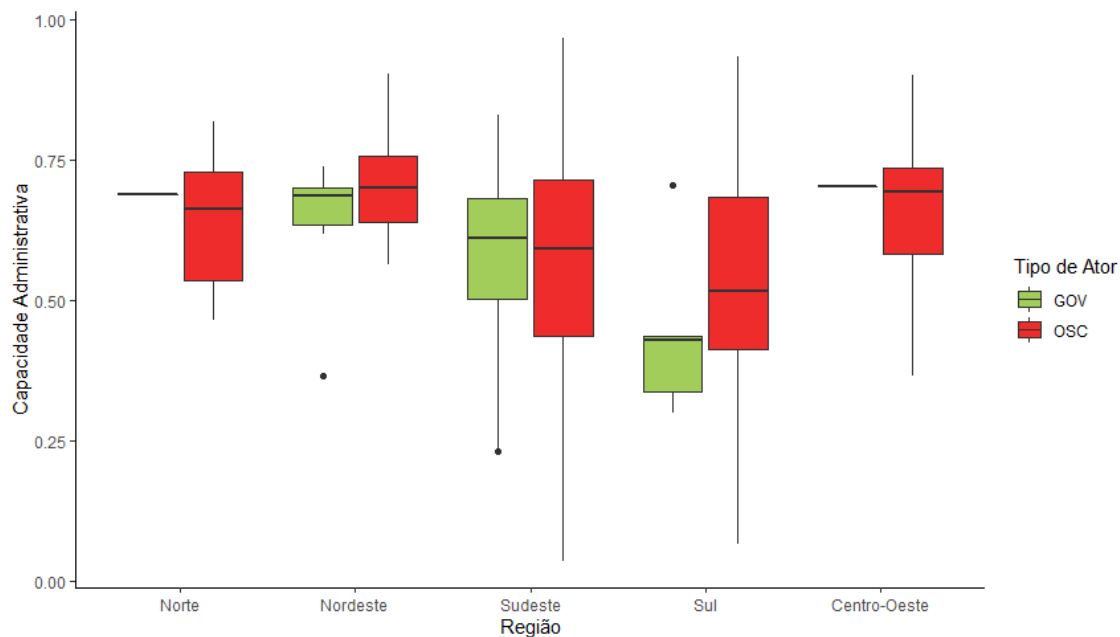
Fonte: Elaboração própria

Boxplot 19: Distribuição do log capacidade de gestão segundo a natureza das unidades da PSB, de acordo com as regiões



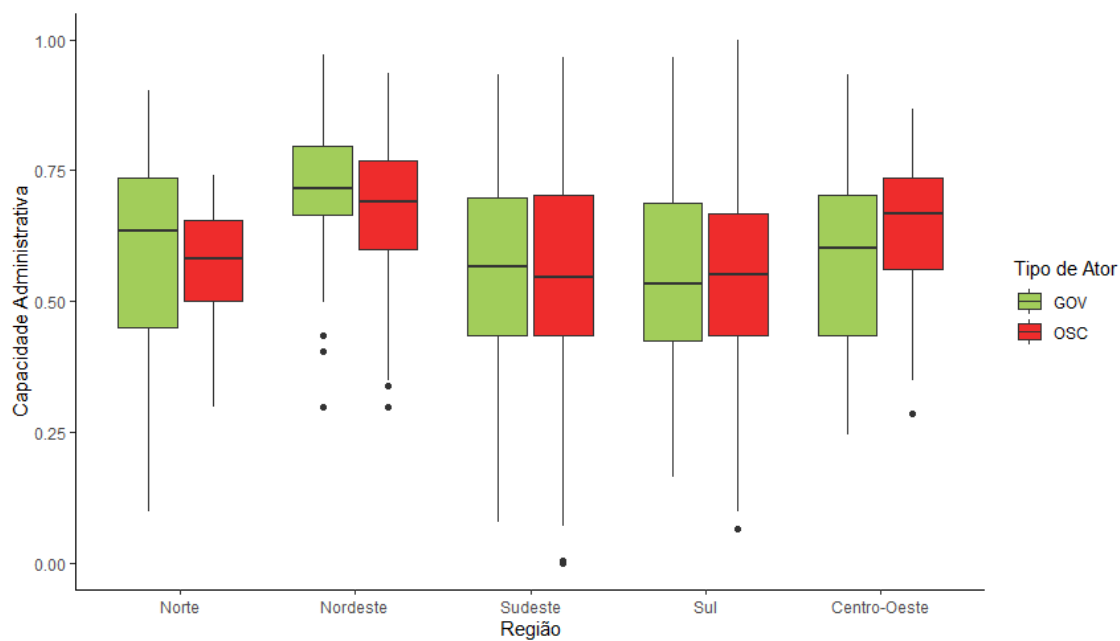
Fonte: Elaboração própria

Boxplot 20: Distribuição do log capacidade de gestão segundo a natureza das unidades da PSEMC, de acordo com as regiões



Fonte: Elaboração própria

Boxplot 21: Distribuição do log capacidade de gestão segundo a natureza das unidades da PSEAC, de acordo com as regiões



Fonte: Elaboração própria