

## CONDICIONANTES À IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS: questões para debate

Mônica de Castro Maia Senna<sup>1</sup>

Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato<sup>2</sup>

Darana Carvalho de Azevedo<sup>3</sup>

### RESUMO

O trabalho examina alguns dos condicionantes ao desenvolvimento das capacidades estatais dos municípios brasileiros na implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Por meio de revisão da literatura sobre assistência social e capacidades estatais, pretende contribuir para o debate da temática. Além do conceito de capacidades estatais e sua pertinência aos estudos sobre a assistência social, o trabalho aborda aspectos relativos ao legado prévio da política, ao déficit burocrático e político nos municípios, às relações intergovernamentais assimétricas e ao financiamento setorial como condicionantes às capacidades estatais municipais na condução da política de assistência social, sem desconsiderar sua intrínseca relação ao contexto de crise estrutural do capital e à conjuntura crítica que se abateu sobre o país após o Golpe de 2016.

**Palavras-chave:** Política Social. Assistência Social. Capacidades Estatais.

### ABSTRACT

The paper examines some of the conditions for developing Brazilian municipalities' state capacities in the implementation of the Unified Social Assistance System (SUAS). Through a literature review on social assistance and state capacities, the paper intends to contribute to the debate on the subject. It focuses the concept of state capacities and their relevance to studies on social assistance, some aspects related to the previous legacy of the policy, the bureaucratic and political deficit in municipalities, asymmetric intergovernmental relations and sectoral financing as conditions for municipal state capacities in conducting social assistance policy. The analysis considers the intrinsic relationship between that process and the structural crisis of capital context and the critical juncture after the 2016 Coup.

**Keywords:** Social Policy. Social Assistance. State capacities.

<sup>1</sup> Universidade Federal Fluminense (UFF), Pós Doutora, bolsista CNPq; [monica\\_senna@id.uff.br](mailto:monica_senna@id.uff.br).

<sup>2</sup> Universidade Federal Fluminense (UFF), Pós Doutora, bolsista CNPq; [lenauralobato@uol.com.br](mailto:lenauralobato@uol.com.br).

<sup>3</sup> Universidade Federal Fluminense (UFF), doutoranda em Política Social, bolsista CAPES; [darana\\_a@yahoo.com.br](mailto:darana_a@yahoo.com.br).

## 1 INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem promovido alterações significativas no padrão histórico das intervenções públicas no campo da proteção social brasileira. Ao dar materialidade à previsão constitucional de um sistema descentralizado e participativo para a área de assistência social, o SUAS tem demandado que os municípios assumam um conjunto de novas responsabilidades pela gestão e provisão de serviços, programas e benefícios dirigidos a segmentos afetados por diferentes expressões da questão social.

Passadas quase duas décadas de implantação do SUAS, o momento se revela oportuno para indagar sobre as capacidades estatais municipais no que diz respeito a assumir o conjunto de responsabilidades a eles atribuídos na condução da política, ainda mais considerando os imperativos recentes provocados pela adoção de medidas draconianas de austeridade fiscal e reconfiguração da dinâmica federativa no país.

O presente trabalho tem como objetivo central analisar alguns dos condicionantes que se interpõem às capacidades estatais municipais para implementação da política de assistência social no âmbito do SUAS. O debate aqui proposto toma por referência a realização de pesquisa bibliográfica sobre a política de assistência social brasileira a partir da literatura sobre capacidades estatais. Nesse sentido, inicialmente o trabalho apresenta um breve debate sobre o próprio conceito de capacidades estatais e como ele tem contribuído para análises sobre a implementação de políticas sociais no Brasil. Em seguida, o texto problematiza algumas das características das capacidades estatais nos municípios no que tange à condução da política de assistência social no âmbito do SUAS.

## 2 PARA COMPREENDER AS CAPACIDADES ESTATAIS

### PROMOÇÃO



### APOIO



O conceito de capacidades estatais comporta diferentes sentidos e definições, em que se buscam realçar determinado ângulo da questão. No entanto, conforme salientam Grin et al. (2021), o conceito geralmente está relacionado às condições que os Estados têm para produzirem políticas públicas efetivas.

De acordo com Gomide et al (2017), o conceito foi inicialmente empregado para pensar o papel do Estado enquanto promotor de políticas de desenvolvimento econômico, com predominância de estudos nos campos das Ciências Sociais e da Economia Política. Ao longo do tempo, o conceito foi ampliado e incorporado também na análise de diferentes políticas públicas e governança, embora ainda careça de uma definição única.

No Brasil, estudos sobre capacidades estatais para a produção de políticas sociais são relativamente recentes no Brasil e a grande maioria deles se concentra no nível federal de governo (GRIN et al., 2021). No entanto, impulsionado pelos processos de descentralização das políticas sociais em direção aos municípios e pela construção de arranjos participativos a partir da Constituição Federal de 1988, observa-se um aumento da produção de pesquisas e avaliações voltadas à análise das características e condições que os governos municipais têm para produzirem políticas públicas efetivas (SÁTYRO, CUNHA & CAMPOS, 2016; GRIN et al, 2021).

Boa parte dessas análises tem buscado operacionalizar esse conceito a partir de diferentes dimensões ou componentes. Em que pesem as diferenças de abordagens, observa-se que, em geral, elas buscam focar aspectos relativos tanto à estrutura e qualidade da burocracia estatal quanto às habilidades dessa burocracia em se conectar e interagir com os diversos grupos sociais, de forma a mobilizar recursos políticos para dar sustentabilidade e efetividade a suas ações (AGUIAR; LIMA, 2019).

Nesse sentido, a identificação de duas dimensões centrais e entrelaçadas, como proposto por Gomide et al (2017) e Grin et al. (2021) parece bastante promissora às análises sobre o tema. Uma dessas dimensões, a técnico-administrativa, está associada à competência da burocracia estatal em tomar



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



decisões, formular, implementar e coordenar a condução de políticas públicas em diferentes níveis de governo. Segundo Souza & Fontanelli (2020), a existência, em nível local, de uma burocracia profissionalizada, qualificada e dotada de recursos necessários para a condução das ações governamentais é um importante determinante da provisão de bens públicos.

Já a dimensão político-relacional estaria relacionada às habilidades dos agentes estatais de expandir os canais de interlocução com a sociedade civil e demais atores do sistema político -representativo nos processos de políticas públicas. Em outras palavras, a capacidade política diz respeito às habilidades da burocracia de articular os processos necessários à implementação da política, por meio da construção de consensos mínimos e coalizões de suporte às políticas públicas desenvolvidas.

### 3 CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS

As diretrizes de descentralização e participação social indicadas pela Carta Constitucional de 1988 para a formatação das políticas sociais brasileiras introduziram alterações significativas no padrão histórico de intervenção estatal no campo social, marcado por seu caráter altamente centralizado, autoritário, burocratizado, privatista e excludente. A assistência social, até então identificada por um conjunto de ações fragmentadas, pontuais e descontínuas, de socorro aos desvalidos e conduzidas predominantemente por grupos filantrópicos e/ou de caridades, passa a ser reconhecida como política pública inscrita no campo da seguridade social, o que lhe confere o estatuto de um direito universal, a quem dela necessitar, sob a responsabilidade do Estado brasileiro.

Mas a constituição de um sistema descentralizado e participativo previsto no texto constitucional se deu tardiamente, se comparada a outras áreas de políticas públicas. Tal atraso e seus determinantes foram discutidos de forma bem

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



fundamentada por autores como Arretche (2000), Boschetti (2003) e Bichir & Simioni Jr (2021).

O fato é que somente com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir de 2005, que tal previsão constitucional para a política de assistência social ganha materialidade. O SUAS confere uma institucionalidade até então inédita para a área, conformando o desenho de um conjunto integrado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, sob regulação estatal e estabelecendo a gestão compartilhada entre os três níveis de governo, por meio do funcionamento de arenas de pactuação e do cofinanciamento setorial (SENNA; SILVA, 2017).

As mudanças no desenho da política de assistência social promovidas pelo SUAS trouxeram a necessidade de desenvolvimento de capacidades burocráticas, financeiras e políticas nas três esferas de governo enquanto dimensões da capacidade estatal. No que concerne especificamente aos governos municipais, foco central sobre o qual se debruça a discussão aqui apresentada, o SUAS trouxe uma série de atribuições e responsabilidades para a implementação da política de assistência social. De fato, os municípios assumiram protagonismo na operacionalização da política, com atribuições na gestão e provisão de serviços, programas e benefícios.

Nesse processo, o governo federal desempenhou importante papel na criação de estratégias e mecanismos de incentivos à adesão dos municípios ao SUAS, assumindo a coordenação federativa a fim de contornar seus principais dilemas (SOUZA, 2019) e aportando recursos financeiros de monta então inédita para a área. Sob forte indução do governo federal, o SUAS tem contribuído para a construção de estruturas burocráticas e normativas então inéditas nos municípios brasileiros, contrastando com seu legado de provisão privada, filantrópica e descontínua o aumento das capacidades estatais nos municípios (LICIO, 2012; JACCOUD et al., 2017). As autoras também indicam a expressiva expansão da rede

PROMOÇÃO



APOIO



de equipamentos públicos, com definição de parâmetros mínimos para a provisão de serviços.

É preciso considerar, por outro lado, que a capacidade de *enforcement* do governo federal se depara com o legado prévio das políticas e as condições locais nos municípios. Assim, se, de um lado, reconhece-se que o SUAS induz capacidades estatais municipais para a condução da política, de outro, é forçoso notar que sua implementação é afetada pelas capacidades previamente existentes.

Cabe lembrar, como ensinam análises sobre processos de implementação de políticas públicas, que mais do que mera execução do desenho originalmente formulado, a implementação é atravessada por processos decisórios e certo grau de discricionariedade dos agentes implementadores, que tendem a modificar a própria política (ARRETCHE, 2001).

Abrucio (2022) chama atenção para a persistência de fragilidades e desigualdades entre os municípios brasileiros, apesar dos avanços alcançados a partir da Constituição de 1988. O autor identifica que essas desigualdades são tanto de ordem socioeconômica, como também em termos político-institucionais. Nesse sentido, examinar as capacidades estatais dos municípios adquire relevância para se compreender os rumos assumidos pela política de assistência social no país.

No caso da assistência social, o legado do primeiro-damismo, presente também nos níveis subnacionais de governo, não apenas tem persistido como também vem se reatualizando (MEDEIROS, 2019), o que favorece a manutenção de práticas clientelísticas e debilita a gestão republicana da política de assistência social. Observa-se um esforço de profissionalização da gestão e dos profissionais, para qualificação dos serviços e ações, cabendo destaque, inclusive, para a constituição, inovadora na área, de uma Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (SENNA; PAIVA, 2021).

No entanto, conforme reconhecem as autoras, iniciativas como essa esbarram na precarização do trabalho e das condições em que ele é desenvolvido pelos trabalhadores da área. Conforme Raichelis (2019), os processos de



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de  
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

precarização no âmbito das condições, relações e gestão do trabalho têm sido uma tônica presente nos municípios e se expressam em diferentes modalidades de contratação, com vínculos precários, baixos salários, rotatividade dos profissionais e equipes mínimas incompletas. Essa precariedade se estende também, segundo a autora, para as estruturas físicas dos equipamentos da assistência social.

Outro aspecto que merece atenção é em relação ao financiamento. Diferente de outras políticas sociais, como saúde e educação, a assistência social não possui previsão constitucional ou legal de percentual mínimo para financiamento de suas ações. Apesar disso, desde sua implantação em 2005 até o Golpe de 2016, o SUAS contou com importante aumento de aporte financeiro, em especial por meio do financiamento federal, mas também com significativa ampliação da participação relativa dos municípios, enquanto os estados tiveram atuação bem mais tímida, apesar da perspectiva de cofinanciamento do sistema pelos três entes federados.

Salvador (2014) demonstra que a maior parcela do montante dos recursos federais, no entanto, é destinada ao custeio dos programas de transferência monetária, como o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família, assumindo, os municípios, a responsabilidade como principais financiadores dos serviços. Um dos elementos centrais das relações intergovernamentais no âmbito do SUAS, “o cofinanciamento segue sendo um dos elos mais frágeis” do sistema (SALVADOR, 2014: 190).

O autor ainda destaca que um dos traços do federalismo brasileiro é a grande dependência econômica dos municípios em relação às transferências dos recursos financeiros federais e estaduais. Dispondo, em geral, de baixa capacidade de arrecadação própria, muitos municípios têm nas transferências intergovernamentais sua principal fonte de recursos. Como parte desses recursos possui vinculação pré-determinada, a autonomia decisória municipal acaba sendo restrita à implementação das políticas nacionais.

Cabe ainda pontuar que embora o aporte financeiro para a política de assistência social tenha se ampliado com a implantação do SUAS, o percentual em

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

relação ao PIB nacional nunca chegou a ultrapassar os 2%. Esse quadro se agravou ainda mais com a aprovação do chamado novo ajuste fiscal, que constitucionaliza um regime severo de austeridade no país, sendo a assistência social uma das políticas mais atingidas pelos cortes nos recursos, interrompendo uma trajetória orçamentária ascendente e repercutindo na condução da política nos municípios, com descontinuidade dos serviços e maior precarização das ações.

## 4 CONCLUSÃO

O conceito de capacidade estatal não permite definição única e ainda são poucos os estudos que abordam o conceito e o fenômeno em âmbito municipal. O caso brasileiro e as políticas sociais apresentam particularidades. Por um lado, os municípios são entes federado autônomos e responsáveis pela oferta direta dos serviços sociais na estrutura descentralizada das políticas sociais. Por outro, apresentam alta dependência da União e possuem baixa tradição na construção de aparatos burocráticos compatíveis com as responsabilidades que a Constituição de 1988 lhes assegurou.

A trajetória de expansão do papel dos municípios correspondeu a uma sequência de medidas de restrições fiscais, da Lei de Responsabilidade Fiscal ao Teto de Gastos, que limitaram a capacidade fiscal dos municípios para o exercício de suas atribuições. A dimensão fiscal é uma das salientadas pela literatura, como a capacidade do Estado de gerar receita fiscal (AGUIAR; LIMA, 2019), o que é sabidamente restrito para municípios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, apesar de conter aspectos positivos de imposição de equilíbrio fiscal por parte dos entes, restringiu a capacidade de contratação de recursos humanos necessária à expansão da burocracia pública para a consecução dos direitos sociais definidos constitucionalmente, em particular para os sistemas de saúde e assistência social. Verifica-se uma trajetória conflituosa de períodos de expansão e retração, a depender dos incentivos federais para as

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de  
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

políticas sociais. Assim, além da restrição financeira, tem-se também a limitação à construção de capacidades que correspondam às reais necessidades sociais dos municípios, em um contexto nacional de diferenças expressivas entre esses entes, mesmo em um mesmo estado.

A profissionalização da burocracia nas políticas sociais, em especial da assistência social, convive com a forte tradição de uso particularista das necessidades sociais. Este recurso político da tradição brasileira compromete as competências de formulação e implementação das políticas municipais, o que a literatura nomeia exatamente como dimensão política da capacidade estatal. Mas, contraditoriamente, pode facilitar a dimensão relacional, identificada como a capacidade de construção de apoio à agenda entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes (BICHR, 2016). Assim, contextos políticos, políticas prévias e dependência entre os entes são fundamentais para a compreensão da construção de capacidade estatais municipais.

A assistência social no Brasil apresenta uma trajetória complexa de implementação que, apesar dos impasses, pode ser considerada vitoriosa por estar inserida nas políticas públicas municipais, informando a construção da capacidade estatal dos municípios. Torna-se importante, assim, adensar as análises sobre o tema de modo a examinar padrões distintos e alguns dos dilemas da capacidade estatal municipal para a consecução do direito à assistência social.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, FL. Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da democracia e da desigualdade. **Revista USP**, [S.l.], n.134, p.127-142, 2022. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.i134p127-142.

AGUIAR, RB; LIMA, LL. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo. N. 89, pp.1-28, 2019

ARRETCHE, MT. **Estado Federativo e Políticas Sociais**. São Paulo. Ed. Revam FAPESP, 2000.

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19, 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



ARRETCHE, MT. . Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In BARREIRA, MCRN & CARVALHO, MCB (orgs.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001, p. 45-57.

BICHIR, R. A Emergência e a Consolidação de Programas de Transferência de Renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. In: GOMIDE, AA; BOSCHI, RR. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

BICHIR, R; SIMONI JR, S. Disseminação de capacidades estatais na política de assistência social: uma análise na escala dos municípios. In GRIN, EJ; DEMARCO, DJ; ABRUCIO, FL (orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo**. 2. ed. Brasília: Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho – GESST: Departamento de Serviço Social – SER: Universidade de Brasília – UNB. 2003.

GOMIDE, AA, PEREIRA, AK. & MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20 n.1, pp. 3-12, 2017.

GRIN, EJ; DEMARCO, DJ; ABRUCIO, FL. **Capacidades Estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. 714 p.

JACCOUD, L; BICHIR, R; MESQUITA, AC. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos estudos CEBRAP**, v. 36, n. 2, p. 37–53, jul. 2017.

LICIO, EC. Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010). **Tese de Doutorado em Política Social**. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

RAICHELIS, R. Convergências e especificidades na implementação do SUAS: notas sobre o desmanche no contexto das contrarreformas. In RAICHELIS, R; SILVA & SILVA, MO; COUTO, BR; YAZBEK, MC. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: disputas e resistências em movimento**. São Paulo Cortez, 2019.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



SALVADOR, E. Cofinanciamento das Políticas Sociais no Contexto do Federalismo Brasileiro do Século XXI. **Serviço Social em Revista**, [S. l.], v. 17, n. 1, p. 178–203, 2014. DOI: 10.5433/1679-4842.2014v17n1p178.

SÁTYRO, N; CUNHA, E; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 22, nº 2, 2016.

SENNA, MCM; SILVA, VP. Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): tendências e perspectivas da agenda governamental contemporânea. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 23, n.1, p. 82-109, 2017.

SENNA, MCM; PAIVA, AR. Notas sobre a Política de Educação Permanente no SUAS. In SOUZA, FVF (org). **Assistência Social em debate: interfaces de uma política em construção**. Rio de Janeiro: UFRJ/ CFCH, 2021.

## PROMOÇÃO



## APOIO