



Governança multinível em países federativos: análise do desempenho municipal da assistência social no Brasil¹

Renata Mirandola Bichir² 

Sergio Simoni Junior³ 

Ursula Dias Peres⁴ 

A partir das lentes da governança multinível, este artigo contribui para o debate acerca das consequências do federalismo brasileiro sobre as políticas sociais, focando no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Metodologicamente, o artigo inova ao analisar indicadores de desempenho dessa política no âmbito municipal, baseado em modelos de regressão multinível, com variáveis explicativas referentes à governança orçamentária, às capacidades estatais e interações socioestatais dos níveis vertical e horizontal, bem como dimensões locais, além de controles socioeconômicos e demográficos. Os municípios brasileiros são nossa unidade de análise, e o ano final do Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal, 2017, é a referência temporal. Os resultados indicam a importância dos diferentes níveis para explicar a performance municipal na provisão dos serviços da assistência social e, particularmente, especificam o espaço decisório dos entes subnacionais em uma política pública nacionalmente regulada, permitindo abrir novas linhas de investigação.

Palavras-chave: governança multinível; governança orçamentária; assistência social; capacidades estatais

¹ Este artigo é fruto de pesquisas financiadas no âmbito do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Fapesp), um Centro de Pesquisa, Inovação e Difusão (CEPID) financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Agradecemos à Fapesp pelo financiamento da pesquisa (processo 2013/07616-7). Agradecemos a Maria Fernanda Aguiar Lara, Paloma Santos, Rony Cardoso, Adrian Lavalle, Eduardo Marques pelos comentários e sugestões a versões anteriores deste artigo, bem como os valiosos comentários e sugestões dos pareceristas anônimos da revista. Versões preliminares deste texto foram apresentadas no 47º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), no GT de Políticas Públicas, no ano de 2022, e no 26º Encontro da International Political Science Association (IPSA), em 2021. Agradecemos aos debatedores de ambos os encontros pelas sugestões.

² Universidade de São Paulo (USP), Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH), Gestão de Políticas Públicas; Centro de Estudos da Metrópole (CEM). São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <renatabichir@usp.br>.

³ Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), Departamento de Ciência Política; Centro de Estudos da Metrópole (CEM). São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <sergiojr_ssj@yahoo.com.br>.

⁴ Universidade de São Paulo (USP), Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH), Gestão de Políticas Públicas; Centro de Estudos da Metrópole (CEM). São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <uperes@usp.br>.

Introdução

No jogo de relações federativas de políticas públicas nacionalmente reguladas, é importante destacar – em consonância com a literatura sobre governança multinível (Sellers; Lindstrom, 2007; Kazepov; Barberis, 2013) e com os estudos sobre implementação (Winter, 2006; Hupe, 2014) – que a implementação local não é mera execução de regras nacionalmente definidas. Há espaço para decisões e certo grau de autonomia decisória mesmo em políticas nacionalmente reguladas, a depender dos processos de coordenação federativa e dos arranjos institucionais de cada política (Bichir; Simoni Jr.; Pereira, 2020). Em outros termos, trata-se de levar a sério as transformações recentes no papel do Estado na produção de políticas públicas, em particular no contexto de sistemas federativos, além de considerar múltiplas camadas de decisão. Partindo de diagnósticos que pontuam ausência de relação direta entre federalismo e descentralização, tal como demonstrado pelas literaturas internacional (Obinger; Castles; Leibfried, 2005; Sellers; Lindstrom, 2007; Kazepov; Barberis, 2013) e brasileira (Almeida, 2005; Arretche, 2012, 2020), avançamos ao analisar algumas formas de articulação entre arranjos de coordenação federativa e processos de descentralização de políticas públicas.

Se, por muito tempo, as controvérsias em torno da caracterização do federalismo brasileiro e de suas consequências para as políticas sociais dominaram o debate (Almeida, 1995; Abrucio, 2005; Gomes, 2010; Arretche, 2012), passando pela discussão sobre a possibilidade ou impossibilidade de reformas das políticas sociais dados os efeitos de nossas instituições (Arretche, 2002; Melo, 2005) e pelo balanço das reformas efetivamente realizadas (Arretche, 2012), é possível identificar, contemporaneamente, uma nova geração de estudos que começa a mensurar os efeitos de processos de descentralização coordenada (Vazquez, 2014) nas mais diversas políticas sociais. Autores têm analisado as políticas de saúde (Menicucci; Marques, 2016; Menicucci; Marques; Silveira, 2017), educação (Gomes, 2009) e assistência social (Cavalcante; Ribeiro, 2012; Jaccoud; Licio; Leandro, 2018; Sátyro; Cunha, 2019; Bichir; Simoni Jr.; Pereira, 2020; Bichir; Simoni Jr., 2021), buscando avaliar os efeitos dos arranjos de coordenação federativa que foram delineados nas últimas décadas em diferentes dimensões de interesse.

Esses estudos abordam impactos na construção de capacidades estatais, na oferta de serviços e mesmo em indicadores de desempenho e resultado – como realizado neste artigo, de maneira original, para a área da assistência social. Não é possível afirmar que esses estudos compartilham do mesmo referencial teórico, ainda que o debate sobre coordenação federativa e sobre estratégias de indução de capacidades estatais em nível subnacional seja predominante⁵. Mais recentemente, observa-se a introdução na literatura das lentes da governança multinível (Arretche, 2016; Bichir; Brettas; Canato, 2017; Bichir;

⁵ Ver, por exemplo, Grin; Demarco; Abrucio (2021).

Pereira; Gomes, 2021; Bichir; Adriana; Lara, 2024). Ademais, também há variações importantes do ponto de vista metodológico e empírico.

Este artigo avança em uma agenda de pesquisa voltada à especificação dos modos de operação da governança multinível na política de assistência social e à análise de suas consequências (Bichir; Brettas; Canato, 2017; Bichir; Simoni Jr.; Pereira, 2020). A originalidade consiste em dois pontos: investigamos não apenas a oferta, mas as medidas de desempenho da oferta de serviços básicos da assistência social e, abrangemos toda a rede direta e indireta envolvida na prestação de serviços, e não somente os equipamentos públicos. Para tanto, o objeto empírico são as metas de desempenho estipuladas no Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal para o período 2014-2017⁶, definidas na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). A CIT é uma arena federativa ainda pouco estudada – com exceções importantes (Licio, 2012; Franzese; Abrucio, 2013; Palloti; Machado, 2014) –, que se constitui em um dos pilares centrais do arranjo de governança do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e conta com representantes das gestões municipais, estaduais e federais. Como afirma Leandro, “podemos dizer que os pactos de aprimoramento são um dos importantes mecanismos de coordenação utilizados no âmbito do Suas, cujas análises sistemáticas sobre suas respectivas plausibilidades e efetividades ainda são escassas” (Leandro, 2020, p. 251).

O Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal constitui-se como um orientador das prioridades nacionais para o SUAS. Como contido no Artigo 12 da NOB-SUAS 2012, o Pacto prevê, entre outras medidas, a “fixação de prioridades e metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS”, bem como estratégias para seu monitoramento e avaliação, considerando-se algumas especificidades dos heterogêneos municípios brasileiros, como seus distintos portes populacionais e níveis de adesão ao SUAS. As diversas metas definidas nessa arena de pactuação federativa são agrupadas em três grandes dimensões estruturadoras do Sistema: proteção social básica, proteção social especial e gestão do SUAS. Tais dimensões podem ser analisadas no nível de cada município brasileiro para o período 2014-2017. Nesse sentido, trata-se de tomar como objeto de análise justamente as metas que refletem decisões em múltiplas camadas e que, de algum modo, orientam a estruturação municipal dos serviços, que é o nível de análise deste estudo. Sendo assim, nossa variável de interesse é o percentual de alcance municipal das metas definidas no Pacto para a proteção social básica do SUAS, considerando-se sua relevância para a estruturação da política municipal de assistência social⁷.

⁶ Como detalharemos na seção metodológica, a partir da determinação contida na NOB-SUAS/2012, a 124ª reunião ordinária da Comissão Intergestora Tripartite definiu as prioridades e metas do Pacto de Aprimoramento de Gestão Municipal para o período 2014-2017. Foram estabelecidas 21 metas, divididas entre Proteção Social Básica, Especial e Gestão do SUAS, com acompanhamento anual do desempenho municipal em cada ano. Para mais informações, ver: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/pacto-de-aprimoramento-do-suas>>. Acesso em: 04 out. 2024.

⁷ A proteção social especial visa lidar com situações mais complexas de vulnerabilidade e rompimento de vínculos e pode ser ofertada de modo regionalizado, sem previsão de que cada município estruture sua

Como variáveis explicativas, consideramos indicadores referentes aos eixos horizontal e vertical da governança multinível, bem como variáveis referentes às estruturas locais do setor. Completam o modelo dimensões socioeconômicas, políticas e demográficas como variáveis de controle. Tomamos o ano final do Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal, 2017 – quando se esperava que as metas fossem atingidas, como nossa variável dependente de referência. Condizente com o modelo analítico, aplicamos modelos de regressão multinível (também conhecidos como modelos hierárquicos), de modo a estimar os principais fatores explicativos do desempenho municipal em metas federativamente pactuadas, ajustando efeitos aleatórios para cada unidade da federação. Ou seja, controlando pelas variáveis incluídas, verificamos variação entre municípios situados em diferentes estados.

Os resultados apontam para a importância da consideração conjunta de variáveis dos diferentes níveis da governança do SUAS para explicar o desempenho municipal na provisão de serviços básicos de assistência social. Por um lado, a estrutura de cofinanciamento definida pelo arranjo sistêmico dessa política, com coparticipação de recursos federais, estaduais e municipais, é, de fato, central para explicar o desempenho dos municípios em metas pactuadas na CIT. Nesse conjunto, importam tanto os recursos transferidos pelo governo federal por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), como a coparticipação dos recursos estaduais, seja no modelo fundo a fundo, seja via convênios específicos. Além das variáveis de financiamento, têm efeito significativo e positivo dimensões como a estruturação dos equipamentos básicos da assistência social e a gestão municipal do SUAS. No outro polo, os municípios cuja provisão de serviços é organizada por meio de organizações da sociedade civil – e não majoritariamente pela rede direta de equipamentos públicos – apresentam pior desempenho nas metas pactuadas. Por outro lado, apresentam desempenho melhor na assistência social municípios que não são nem muito pequenos, nem metrópoles; municípios com maior PIB per capita; os que são menos desiguais e aqueles com melhores indicadores de gestão fiscal. Por fim, verificamos variação entre municípios situados em estados diferentes. Esses resultados trazem contribuições tanto para o debate sobre governança multinível, quanto para os estudos preocupados com a institucionalização dessa política recente em um contexto de mudanças e turbulências políticas.

Este artigo está organizado em quatro seções, além da introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta, em linhas gerais, o debate internacional sobre governança multinível, bem como seus avanços em relação às abordagens tradicionais sobre federalismo e descentralização de políticas públicas. A segunda seção traz uma breve contextualização histórica da construção dos eixos vertical e horizontal da governança da política de assistência social no Brasil e propõe um modelo analítico, de modo a subsidiar a análise empírica. Na terceira seção, são apresentados os dados

própria rede. Por isso, optamos pela análise das dimensões mais estruturantes que podem ser encontradas em todo município aderente ao SUAS.

utilizados, suas fontes e os indicadores construídos. A quarta seção apresenta e discute os modelos estatísticos elaborados. Por fim, as considerações finais sintetizam a estratégia teórico-metodológica do artigo, seus principais resultados e destacam as contribuições tanto para o debate multinível como para o debate sobre a institucionalização da política de assistência social no Brasil.

Federalismo, instrumentos de coordenação e governança multinível

Today, in the developing world as well as in settled democracies, local government is the most pervasive form of decentralization and a near-universal feature of territorial states. (...) Its actions in numerous domains, from social services to regulation to personal security, pervade the lives of citizens. How local government works in these domains can be as decisive as what happens in the national political process for the performance of policy on the national scale (Sellers, 2020, p. 5).

Níveis locais de governo ganham atenção renovada em estudos sobre governança multinível e na discussão específica sobre sistemas de proteção social (Sellers; Lindstrom, 2007; Kazepov; Barberis, 2013; Sellers, 2020). As instituições locais, entretanto, estão cada vez mais inseridas em dinâmicas mais amplas, conforme bem notado por Sellers (2020)⁸. As transformações no papel do Estado têm estimulado amadurecimento teórico e conceitual, dada a percepção de que não há uma relação direta entre forma do Estado e processos de descentralização – há compartilhamento de poder mesmo em Estados unitários (Sellers; Lindstrom, 2007; Kazepov; Barberis, 2013) –, e a percepção de que também é possível encontrar variedades de federalismo (Obinger; Castles; Leibfried, 2005). Arretche (2020) testa, para o caso da América Latina, a correlação entre federalismo e estados unitários com dispersão ou concentração de autoridade, respectivamente, e conclui que essas formas de Estado não correspondem a mundos distintos no que se refere à distribuição da autoridade.

Em busca desse refinamento conceitual, destaca-se a crescente literatura sobre governança multinível. A despeito dos distintos contornos desse debate, trata-se de considerar esses processos de transformações no Estado em uma dupla chave: do ponto de vista vertical, a reorganização territorial dos poderes de formulação, implementação e regulatórios em distintas combinações de centralização e descentralização do poder decisório entre governos nacionais e subnacionais; e, do ponto de vista horizontal, trata-se de analisar a multiplicação de atores estatais e não estatais nas políticas públicas.

⁸ Esse autor sintetiza brilhantemente as múltiplas lentes possíveis para compreensão da dinâmica de interação entre Estado e sociedade, para além das perspectivas autonomistas: “*Whether conceived as embedded state autonomy (Evans, 1995), as the state in society (Migdal, 2001), as state-society synergies, or as state-society coproduction (Ostrom, 1996), diverse authors agree that state and societal dynamics cannot be fully understood without reference to each other*” (Sellers, 2020, p. 8).

Neste artigo, seguimos uma matriz específica dentro do debate da governança multinível identificada por Tortola (2017), a qual procura abordar o funcionamento efetivo das políticas públicas. Nesse nível de análise, o autor recomenda a articulação das lentes de governança multinível com lentes próprias da análise de políticas públicas⁹, conforme buscamos fazer em trabalhos recentes (Bichir; Brettas; Canato, 2017; Bichir; Simoni Jr.; Pereira, 2020; Bichir; Pereira; Gomes, 2021; Bichir; Adriana; Lara, 2024), considerando algumas especificidades do debate brasileiro.

No Brasil, como já dito, as discussões sobre a forma do Estado – federal ou unitário – dominaram, por muito tempo, a agenda de estudos sobre a produção de políticas públicas (Gomes, 2010; Guichenev; Junqueira; Araújo, 2018), com predomínio de diagnósticos pessimistas acerca dos efeitos centrífugos do arranjo institucional que se formara a partir da Constituição de 1988 (Abrucio; Samuels, 1997; Mainwaring, 2001). Entretanto, já há algumas décadas, o debate tem se deslocado em direção a estudos mais detidos sobre as relações intergovernamentais (Abrucio, 2005; Almeida, 2005; Arretche, 2012), sem derivar diretamente da categoria “federalismo” consequências para políticas específicas. Consolidou-se o entendimento de que há variadas formas de interação entre os governos centrais e subnacionais, em arranjos federativos ou unitários, que levam a diferentes graus de autonomia para os governos subnacionais (Gomes, 2009). Ou seja, federalismo não equivale necessariamente à menor capacidade de coordenação do governo central, nem é sinônimo de descentralização.

Essa literatura avançou, também, na especificação dos tipos e consequências de processos de descentralização de políticas sociais (Arretche, 2012) e no diálogo com a literatura internacional (Rodden, 2005; Falleti, 2006). As proposições de Arretche (2012) sobre as políticas nacionalmente reguladas – com *policy-decision making*, concentrado na União, e *policy-making*, a cargo de governos subnacionais, geralmente dos municípios – representam um avanço conceitual importante. Entretanto, conforme notado por Bichir, Brettas e Canato (2017), essa diferenciação pinta com cores fortes as diferenças entre formulação e implementação, deixando pouco espaço para as múltiplas camadas de decisão que ocorrem para além de Brasília.

Mais recentemente, o debate brasileiro também tem avançado na utilização de categorias de análise mais granulares para compreender as relações entre os níveis da

⁹ “In this scenario, MLG [multilevel governance] theory would be in the category of, and dialogue with, ideas and theories in the subfield of public policy. Some of these could be connected to, if not fully contained by, MLG with little effort. This is, for instance, the case of policy subsystems (Baumgartner & Jones 2009) and policy networks, which highlight the synergies among types of actors endowed with different governance resources (e.g., Rhodes et al. 1996). Others, such as epistemic communities (Haas 1992) and advocacy coalitions (Sabatier 1988), could complement the theoretical setup of MLG by adding a discussion of the (primarily ideational) factors behind policy formation and change. As for MLG’s own contribution to the public policy landscape, this would be primarily to hold together, in a single approach, at least three aspects: a holistic analysis of the entire policy cycle, from agenda-setting to implementation; an explicit focus on the important (though not exclusive) role of territorial actors throughout such a cycle; and the ability to account for policy dynamics in a variety of institutional settings (not only national, but also supranational).” (Tortola, 2017, p. 246).

federação, inclusive com a utilização de lentes do debate sobre governança multinível (Arretche, 2016; Bichir; Brettas; Canato, 2017; Bichir; Simoni Jr.; Pereira, 2020; Bichir; Adriana; Lara, 2024). Neste artigo, contribuímos para a literatura com a análise do desempenho da oferta de serviços básicos da assistência social por meio da coordenação federativa via produção conjunta de decisões. Essa política é pilar importante do sistema brasileiro de proteção social (Bichir; Brettas; Canato, 2017), para o qual contribui com serviços universais destinados a públicos vulneráveis e com benefícios monetários focalizados – com destaque para o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A institucionalização dessa política por meio de um arranjo sistêmico, o SUAS, tem produzido uma combinação desses incentivos e estratégias de coordenação com efeitos importantes não só na garantia de adesão maciça dos municípios, mas também na redução das desigualdades locais, em termos de oferta e de capacidades estatais para provisão dessa política (Bichir; Simoni Jr.; Pereira, 2020; Bichir; Simoni Jr., 2021). Ainda faltam estudos sobre produção e desempenho na área da assistência, lacuna que começamos a preencher neste artigo. Na próxima seção, apresentamos, em linhas gerais, as principais dimensões que estruturam a governança dessa política.

A governança multinível da assistência social no Brasil

Desde a Constituição Federal de 1988, a assistência social começa seu processo de transição para o paradigma dos direitos, com o reconhecimento do conceito de “seguridade social”, conformado pelo tripé saúde, assistência social e previdência social. Entretanto, a despeito dos avanços normativos representados por essa Constituição e pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, a construção de capacidades estatais e a especificação de competências e responsabilidades ocorrem a partir dos governos Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e Lula (2003-2010), com a definição dos pilares do SUAS e de políticas nacionais, além do desenvolvimento de mecanismos de indução e coordenação (Bichir; Simoni Jr.; Pereira, 2020).

Nos anos 1990, a descentralização da assistência social já caminhava no sentido da municipalização da provisão dos serviços, mas sem dispor de mecanismos para garantir a coordenação federativa e a uniformidade das ofertas (Jaccoud; Licio; Leandro, 2018). Governos federal e estaduais simplesmente repassavam recursos para organizações e entidades filantrópicas prestadoras de serviços nos municípios (Almeida, 2005). Do ponto de vista do eixo horizontal da governança, a provisão indireta de serviços, por meio de entidades sem fins lucrativos, era relevante não só localmente, mas também na agenda federal – uma das principais estratégias para o enfrentamento da pobreza no governo Cardoso era o Programa Comunidade Solidária, baseado em parcerias com organizações da sociedade civil, e não na construção de capacidades estatais para provisão direta de serviços (Bichir; Gutierrez, 2019).

Nos anos 2000, ocorreram avanços significativos em termos de institucionalização da assistência social como política pública, com a construção dos pilares de seu arranjo sistêmico. Nessa construção institucional, merecem destaque a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004¹⁰, a NOB-SUAS, em 2005¹¹, e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução do CNAS nº 109, de 2009)¹². Por sua vez, a chamada Lei do SUAS (Lei nº 12.435), de 2011, atualizou a LOAS e consolidou os pilares do SUAS.

Segundo argumentam Jaccoud, Licio e Leandro (2018), três instrumentos de coordenação foram essenciais nesse caso: as Normas Operacionais Básicas (NOBs), os Pactos de Aprimoramento das Gestões estadual e municipal e as instâncias de pactuação entre níveis de governo – a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), para pactuação entre estados e municípios, e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), para a pactuação federativa¹³.

Essa arena de pactuação federativa, a CIT, interessa-nos particularmente neste trabalho, uma vez que os indicadores de desempenho municipal que serão analisados foram pactuados nessa instância. Dela participam os colegiados de gestores municipais (Congemas) e estaduais (Fonseas) da assistência social, além de representantes do Executivo federal (Licio, 2012; Jaccoud; Licio; Leandro, 2018). Em que pesem os debates sobre se essa arena – existente em outras políticas, como na saúde –, de fato, expressa o caráter cooperativo do federalismo brasileiro (Franzese; Abrucio, 2013) ou, antes, o poder de agenda do governo federal (Palotti; Machado, 2014), a CIT do SUAS é um espaço para negociação, barganha e aprendizado entre representantes das gestões federal, estaduais e municipais (Licio, 2012; Jaccoud; Licio; Leandro, 2018).

As relações intergovernamentais, no âmbito do SUAS, são atualmente baseadas nas seguintes divisões de competências: o governo federal é responsável pela normatização geral da política, pelo repasse de recursos federais para programas tipificados, definição dos tipos de serviços socioassistenciais que podem ou não ser

¹⁰ A PNAS estabeleceu parâmetros para a implementação do SUAS, definiu os tipos de segurança sob responsabilidade da assistência (acolhida, renda, convivência, autonomia, riscos circunstanciais) e especificou a organização de equipamentos públicos em todos os municípios como porta de entrada à assistência, separados de acordo com o nível de complexidade do atendimento, instituindo a proteção básica e a proteção especial.

¹¹ A NOB-SUAS institucionalizou os princípios do SUAS, reforçando a universalidade da política e a responsabilidade do Estado. Além disso, hierarquizou e padronizou os serviços socioassistenciais e definiu mais claramente os papéis de cada esfera de governo.

¹² A Tipificação padroniza os serviços da proteção básica e especial, executados direta ou indiretamente, para, então, serem passíveis de cofinanciamento federal. Isso significa que, eventualmente, podem existir programas assistenciais próprios de estados e municípios, mas, sem o enquadramento nos parâmetros nacionais, eles não podem receber recursos federais via FNAS (Jaccoud et al., 2018).

¹³ Tanto a CIT quanto a CIB surgem como instâncias consultivas com a NOB 1997 e ganham responsabilidade decisória com a NOB 1998. Entretanto, até a constituição do SUAS, em 2005, a CIT basicamente habilitava ou desabilitava os entes federativos segundo cumprimento de seus requisitos de gestão. A partir da NOB SUAS 2005, amplia-se a participação dos entes federados na pactuação das diretrizes para implementação do SUAS, inclusive do ponto de vista dos critérios para transferência de recursos federais para cofinanciamento das ações (Jaccoud et al., 2018).

cofinanciados via repasses de recursos fundo a fundo, macroestratégias de monitoramento e avaliação, e desenho da estratégia de capacitação das burocracias em nível subnacional. Os estados são corresponsáveis pelo financiamento da política, por ações de capacitação e regionalização dos serviços, em especial, aqueles de média e alta complexidade, mas têm papel bastante limitado na oferta direta de serviços, a não ser em situações de emergência e nos casos de programas próprios não necessariamente articulados com o SUAS. Por sua vez, os governos municipais são responsáveis pela implementação dos serviços tanto no contexto da proteção básica quanto da especial, a depender do nível de adesão ao sistema (Jaccoud; Licio; Leandro, 2018).

Do ponto de vista do eixo horizontal da governança multinível, o SUAS é baseado em uma rede socioassistencial que combina provisões direta e indireta de serviços, a cargo de organizações da sociedade civil (OSC) conveniadas com o poder público para tal fim (Bichir; Pereira; Gomes, 2021). A despeito das disputas políticas em torno dos sentidos da responsabilidade pública pela política de assistência e pelo lugar do terceiro setor nessa política, é possível notar que a regulação das OSCs envolvidas na provisão dos serviços aumentou significativamente desde a Constituição de 1988, dimensão ainda pouco considerada pela literatura nacional (Brettas, 2016; Bichir; Brettas; Canato, 2017).

Se avançaram os estudos que tentam mapear distintas dimensões da estruturação do SUAS, de seus pilares e das dimensões básicas de capacidades e modos de implementação, a exemplo de Cavalcante e Ribeiro (2012), Sátyro e Cunha (2019) e Bichir, Simoni Jr e Pereira (2020), há grande escassez de estudos que mapeiem, em âmbito nacional, indicadores de desempenho dos serviços ofertados pelo nível municipal. Em particular, são também escassos os estudos que tentam explicar o desempenho municipal, dentro de uma teia de relações verticais e horizontais que criam possibilidades e levam a constrangimentos no escopo decisório local, conforme argumentado neste artigo.

A subseção a seguir apresenta como dimensões da governança multinível da assistência social foram operacionalizadas em nosso modelo analítico. São destacados alguns instrumentos da governança orçamentária do SUAS, elementos reconhecidos pela literatura como fundamentais na estruturação da política de assistência social (Jaccoud et al., 2017; Mesquita; Paiva; Jaccoud, 2020).

Modelo analítico

Questionamos a maneira como algumas dimensões de governança multinível potencialmente afetam o desempenho municipal na provisão de serviços socioassistenciais nacionalmente regulamentados. Para responder a esse questionamento, utilizamos como variável dependente o percentual de alcance municipal das metas para proteção social básica e gestão do SUAS pactuadas para o período 2014-2017.

No modelo explicativo, contemplamos dimensões relacionadas aos eixos vertical e horizontal da governança multinível, pois compreendemos que a intersecção entre essas

dimensões gera efeitos sobre os padrões locais de provisão de políticas que vão além de, simplesmente, delimitar quadrantes de atuação para os atores envolvidos (Bichir; Adriana; Lara, 2024), bem como incluímos variáveis especificamente relacionadas à estruturação local da assistência social.

No eixo vertical, selecionamos indicadores relacionados ao papel exercido pelos níveis federal e estadual no cofinanciamento dos serviços assistenciais. A governança financeira é um pilar central desse Sistema. A PNAS, promulgada em 2004, muda a lógica de financiamento da assistência social caracterizada, até então, por pulverização de recursos em diferentes projetos, centralização de transferências desde a União (Passos; Dos Santos; Scarpari, 2019), e forte protagonismo de entidades assistenciais e filantrópicas. A partir de então, o FNAS, existente desde 1995, passa a ser elemento central na organização do sistema, com a previsão de cofinanciamento de programas e serviços com as esferas subnacionais. Para tanto, exige-se aprovação de conselhos e fundos específicos para a assistência social nos níveis subnacionais e garantia de comando único do setor nos governos estaduais e municipais. Essa reestruturação do FNAS em conjunto com o SUAS possibilitou o crescimento das despesas da assistência social ao longo dos anos 2000, ainda que com forte peso de benefícios diretos aos indivíduos e famílias, como o Programa Bolsa Família e o BPC.

A gestão dos programas e serviços do SUAS tem sido, ao mesmo tempo, induzida por regras e controles federais, e financiada, majoritariamente, pelos estados e municípios brasileiros (Mesquita; Paiva; Jaccoud, 2020). Essa complexa arquitetura reforça a relevância de análises de governança multinível, como a proposta neste artigo, uma vez que a indução federal não significa que não haja espaço para autonomia decisória nos níveis subnacionais. Considerando-se as imensas desigualdades de capacidade fiscal dos municípios, a participação de estados e do governo federal no cofinanciamento de serviços e benefícios é fundamental para garantir as ofertas na busca por equidade. Sendo assim, a expectativa do modelo analítico é que tanto o cofinanciamento federal quanto o estadual tenham relação positiva com desempenho municipal no alcance das metas, para além da participação mais autônoma de cada município. Também consideramos, para o nível estadual, a permanência de convênios para a realização de programas e serviços próprios de estados e municípios, para além daqueles nacionalmente tipificados e passíveis de financiamento via repasses do FNAS para os respectivos fundos estaduais e municipais.

No nível horizontal, contemplamos aspectos das interações socioestatais envolvidas na estruturação municipal dos serviços, em particular a questão da provisão direta – ou seja, por meio de equipamentos e burocracias públicos – ou indireta dos serviços, quando ocorre por meio de parcerias com OSCs. Este é um ponto histórico de disputa no campo: os modos de tradução, no nível da implementação, do princípio de responsabilidade pública pela oferta dos serviços. Se, historicamente, a provisão da assistência esteve ligada à escassez de atuação estatal e massiva presença de entidades filantrópicas, em particular de caráter religioso, contemporaneamente temos um duplo

movimento: expansão da capacidade estatal de provisão direta dos serviços, via expansão da rede de equipamentos públicos da assistência social, em especial, Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, no nível da proteção básica, e CREAS, no nível da proteção especial; crescente regulação nacional e subnacional da provisão indireta dos serviços por meio de OSCs, com destaque para as mudanças trazidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) – Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Sendo assim, incluímos no modelo arranjos de provisão de serviços que variam da provisão exclusivamente direta por meio de equipamentos até arranjos distintos de parceria entre provisão pública estatal com a participação de OSCs conveniadas. Uma vez que a literatura empírica sobre os efeitos dos modos de provisão de serviços sobre seu desempenho é escassa, e que se mesclam posições normativas e ideológicas com estratégias de mensuração, não temos uma hipótese previamente definida nesse caso. A variável que visa testar essa dimensão nos modelos é a provisão indireta dos serviços.

De outro lado, nesse nível, também são importantes os conselhos de assistência social e as atividades que desempenham. No caso da participação e do controle social, esperamos que, com base na literatura especializada (Lavalle; Guicheney; Vello, 2021), conselhos bem estruturados e atuantes na fiscalização de planos municipais de assistência social e na análise dos orçamentos propostos pelo Executivo municipal ajudem a melhorar o desempenho municipal nas metas do Pacto. Conselhos mais atuantes têm a capacidade de se envolver na formulação da proposta orçamentária da assistência social e exigir a discussão e a aprovação em seu âmbito, antes de seu envio ao Poder Legislativo, por exemplo. Essa prática é pouco comum em muitos municípios; neles, os conselhos somente homologam as propostas do Poder Executivo.

Por fim, nosso modelo analítico engloba dimensões e estruturas propriamente locais: a parcela de gastos municipais com assistência social; a organização institucional da assistência social (com expectativa positiva para a existência de uma secretaria própria para a área); modos de governança orçamentária da assistência social e de estruturação local do SUAS (com hipótese de que o impacto é positivo quando prefeito ou secretário da pasta são ordenadores de despesas e quanto maior a estruturação); a existência de programas próprios de assistência social; o nível de oferta e capacidades dos CRAS e um indicador geral de gestão fiscal municipal. Em todas essas últimas variáveis, esperamos efeito positivo no cumprimento de metas.

Por fim, além de cobrir todas as dimensões da lógica multinível de estruturação do SUAS, adicionamos variáveis exógenas a esse sistema como medida de controle, mensurando dimensões políticas, fiscais, socioeconômicas e demográficas. As variáveis que traduzem essas dimensões são apresentadas a seguir.

Metodologia¹⁴

A NOB-SUAS 2012, que definiu o Pacto de Aprimoramento da Gestão, estabeleceu 21 metas, divididas entre Proteção Social Básica, Especial e Gestão do SUAS, com acompanhamento anual do desempenho municipal em cada ano. Esse acompanhamento é feito por meio de dados coletados no nível dos estados e dos municípios, por meio de autodeclaração dos gestores. Posteriormente, são consolidados e validados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, além de discutidos no âmbito do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)¹⁵.

Para construção da nossa variável dependente, agregamos as oito metas da Proteção Social Básica, apresentadas na Tabela 1:

Tabela 1 – Metas do Pacto de Aprimoramento de Gestão Analisadas – Proteção Social Básica

1 - Acompanhar pelo Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) ¹⁶ as famílias com até 1/2 salário-mínimo registradas no Cadastro Único
2 - Acompanhar pelo PAIF as famílias com membros integrantes do Benefício de Prestação Continuada (BPC)
3 - Cadastrar as famílias com beneficiários do BPC no Cadastro Único
4 - Acompanhar pelo PAIF as famílias beneficiárias do PBF que apresentem outras vulnerabilidades sociais, para além da insuficiência de renda
5 - Acompanhar pelo PAIF as famílias beneficiárias do PBF em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidades, com registro no respectivo sistema de informação, cujos motivos sejam da assistência social
6 - Reordenar o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (SCFV) ¹⁷
7 - Ampliar a cobertura da Proteção Social Básica nos municípios de grande porte e metrópoles
8 - Aderir ao Programa BPC na Escola

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em : <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/Pacto%20Aprimoramento%20SUAS%20G%20Municipios%20-%20cnas-2013-018-15-07-2013.pdf>. Acesso em: 04 out. 2024.

Consideramos que essas dimensões pactuadas em uma arena federativa como a CIT podem ser consideradas indicadores de performance ou desempenho, e são um bom parâmetro para a discussão analítica proposta, uma vez que se referem à estruturação básica do SUAS em nível municipal, abarcando a política em toda sua complexidade –

¹⁴ A base de dados (".xls") e o "do file" (Stata) elaborados estão disponíveis no site do Cesop, na seção Revista Opinião Pública, na página deste artigo: <https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica>.

¹⁵ Uma vez que se trata de dados autodeclarados por gestores, pode haver incentivos à sobreestimação de indicadores. Entretanto, há diversas estratégias administrativas e estatísticas para verificação da qualidade e da consistência desses indicadores, seja por meio de cruzamento entre bases de dados (como Censo SUAS, Cadastro Único e outras), seja por meio de mecanismos de controle social nos três níveis da federação e mecanismos de fiscalização e auditoria via sorteio de municípios.

¹⁶ O PAIF, uma atribuição exclusiva do poder público realizada nos CRAS, é um serviço continuado de acompanhamento de famílias em situação de vulnerabilidade visando ao fortalecimento de vínculos familiares.

¹⁷ O SCFV é um serviço continuado, ligado à proteção social básica, que ocorre de modo complementar ao PAIF por meio de atendimentos de famílias vulneráveis em grupos.

gestão de serviços e benefícios socioassistenciais, considerando a provisão direta e indireta dos serviços. A variável dependente consiste na porcentagem do total de metas cumpridas por cada município em 2017¹⁸. Em média, os municípios cumpriram 33,72% das metas, com desvio-padrão de 18,46%. O valor mínimo observado foi de zero, e o máximo de 100%.

A modelagem estatística adotada é a regressão linear multinível, especificamente a modalidade *varying-intercept*. Dessa forma, o intercepto varia de acordo com agrupamentos ou níveis das observações, no caso específico, as unidades da federação. Essa técnica se diferencia da simples inclusão de *dummies* em uma regressão linear, pois modela a própria variação do intercepto (Gelman; Hill, 2007; Snijders; Bosker, 2012). Aplicamos quatro modelos, organizados de acordo com as dimensões da governança multinível das variáveis explicativas. O primeiro modelo abrange o eixo vertical, a saber, o peso ponderado da transferência do FNAS na receita corrente e no gasto local com assistência¹⁹; e a existência de diferentes tipos de cofinanciamento estadual – sem transferência estadual, transferência fundo a fundo e convênios e apenas fundo a fundo. O segundo modelo abrange a vertente horizontal do SUAS: existência de provisão indireta por meio de OSCs e o funcionamento dos conselhos de participação. O terceiro modelo trata das variáveis que mensuram aspectos locais, como a proporção de gastos com assistência no total de despesas orçamentárias local; indicadores de serviços e benefícios, recursos humanos e estrutura física dos CRAS; o Índice de Gestão Fiscal (IGF) da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), que sintetiza a autonomia financeira, os gastos com pessoal, a liquidez e o investimento dos governos locais; existência de secretaria exclusiva e de programas próprios de assistência; e os atores responsáveis por ordenar os gastos da área.

Nesse último grupo, incluímos ainda uma variável referente ao cumprimento de metas de gestão do SUAS contidas no Pacto de Aprimoramento, a qual pode ser potencialmente explicativa do desempenho municipal na proteção social básica. As metas de gestão mensuradas foram: aprimoramento dos vínculos trabalhistas das equipes que atuam nos serviços socioassistenciais e na gestão do SUAS; estruturação das secretarias municipais de assistência social, com áreas formalizadas de acordo com diretrizes nacionais; adequação da legislação municipal à legislação do SUAS; ampliação da participação de usuários e trabalhadores nos conselhos municipais de assistência social e regulação destes como instâncias de controle social do Programa Bolsa Família.

Por fim, um quarto modelo inclui a totalidade das dimensões. Em todos os modelos são utilizadas variáveis de controle exógenas ao desenho da política pública: porte dos municípios; porcentagem de pobres; desigualdade econômica (índice de Gini); PIB *per*

¹⁸ Como algumas metas se aplicam a apenas um conjunto de municípios, como por exemplo os Grandes e Metrôpoles, o indicador é ajustado para o máximo de metas possível para cada localidade.

¹⁹ Especificamente, a medida utilizada foi (FNAS/Receita Corrente) / (Gasto local com assistência/ Gasto local total).

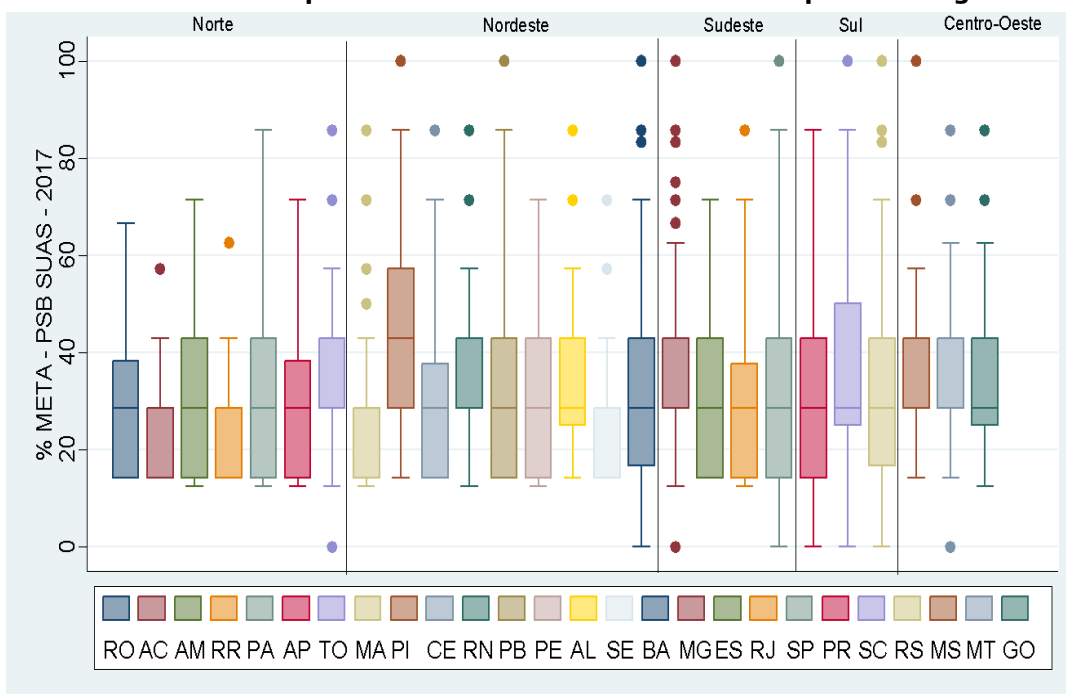
capita (na versão logarítmica) e ideologia dos partidos eleitos para as prefeituras em 2012 (Codato; Berlatto; Bolognesi, 2018).

Tendo em vista o período estabelecido para o alcance das metas, todas as variáveis explicativas que compõem as dimensões vertical, horizontal e local, além do PIB municipal, foram mensuradas ou como média (no caso de contínuas), ou moda (no caso de categóricas) entre os anos de 2014 e 2017. As variáveis exógenas utilizam dados do Censo de 2010 ou da eleição municipal de 2012. Os dados foram coletados no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), no Censo SUAS, no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), na Secretaria do Tesouro Nacional e na Firjan.

Resultados e discussão

Observa-se, inicialmente, a distribuição da variável dependente pelos diferentes estados e regiões, conforme apresentado no Gráfico 1. Ainda que seja possível perceber certa semelhança na mediana entre diversos estados, nota-se também considerável dispersão da porcentagem de metas atingidas, tanto intra quanto entre estados e regiões.

Gráfico 1 – Box-plot da % metas – PSB SUAS – 2017 por UF e região



Fonte: Elaboração própria a partir de fontes relacionadas no artigo.

Outra forma de se analisar a distribuição é verificar a desigualdade entre os municípios no cumprimento das metas. O cálculo do índice de Gini indica o valor de 0,275, e sua decomposição por unidades da federação mostra que 19% da desigualdade total advém de municípios de estados diferentes, 7% de municípios do mesmo estado e 74% da sobreposição intra e entre estados. Ou seja, tem-se um componente regional não desprezível.

A Tabela 2 a seguir apresenta os resultados dos modelos multiníveis, estimados tal como explicado acima.

Tabela 2 – Modelos de regressão linear multinível

Variável Dependente:	(1)	(2)	(3)	(4)
% Proteção Social Básica	Nível Vertical	Nível Horizontal	Nível Local	Geral
FNAS	0.0442** (0.0174)			0.0969*** (0.0187)
Baseline: Cofinanciamento estadual – Não recebe				
Cofinanciamento estadual – Apenas Fundo a Fundo	0.597 (0.794)			0.247 (0.777)
Cofinanciamento estadual – Fundo a Fundo e Convênios	3.677*** (1.142)			3.031*** (1.121)
Provisão indireta		-2.722*** (0.642)		-2.423*** (0.638)
Conselho municipal: delibera		1.354** (0.531)		0.838 (0.529)
Conselho municipal: fiscaliza		3.411 (2.247)		1.893 (2.226)
Gestão SUAS – Pacto de Aprimoramento			0.0621*** (0.0129)	0.0607*** (0.0129)
Índice de Gestão Fiscal			0.0183 (0.0188)	0.0341* (0.0189)
Serviços e Benefícios (Cras)			1.565*** (0.316)	1.300*** (0.317)

Tabela 2 – Modelos de regressão linear multinível (Cont.)

Variável Dependente:	(1)	(2)	(3)	(4)
Recursos Humanos (Cras)			0.538* (0.290)	0.597** (0.289)
Estrutura Física (Cras)			0.545* (0.297)	0.548* (0.297)
Percentual gasto local com AS			1.386*** (0.184)	1.732*** (0.198)
Baseline: Ordenador de despesa – Outra secretária ou funcionário				
Ordenador de despesa – Secretário de Assistência Social			1.102 (1.218)	1.147 (1.212)
Ordenador de despesa – Prefeito			1.418 (1.297)	1.374 (1.290)
Programa Próprio de Assistência Social			-0.533 (1.043)	-0.580 (1.041)
Secretaria Exclusiva de Assistência Social			-0.475 (0.620)	-0.422 (0.618)
Baseline: Porte - Pequeno I				
Porte - Pequeno II	-4.522*** (0.674)	-3.752*** (0.692)	-3.126*** (0.689)	-2.554*** (0.704)
Porte – Médio	-1.490 (1.110)	-0.493 (1.130)	0.831 (1.133)	1.614 (1.149)
Porte – Grande	2.251* (1.236)	3.490*** (1.268)	4.874*** (1.280)	6.053*** (1.304)
Porte – Metrópole	-5.277 (4.597)	-4.284 (4.599)	-2.615 (4.571)	-1.847 (4.555)
Percentual de Pobres	-0.00884 (0.0329)	-0.0284 (0.0333)	0.00600 (0.0328)	-0.0369 (0.0332)
Desigualdade de renda (Gini)	-21.29*** (5.297)	-18.61*** (5.325)	-20.03*** (5.256)	-17.29*** (5.254)



Tabela 2 – Modelos de regressão linear multinível (Cont.)

Variável Dependente:	(1)	(2)	(3)	(4)
(Ln) PIB per capita	2.128***	1.897***	1.524**	2.055***
	(0.621)	(0.608)	(0.628)	(0.633)
Baseline: Partidos de direita				
Partidos de esquerda	-0.799	-0.779	-0.930	-0.862
	(0.634)	(0.633)	(0.627)	(0.624)
Partidos de centro	-0.443	-0.427	-0.503	-0.515
	(0.578)	(0.577)	(0.572)	(0.569)
Intercepto	23.04***	22.50***	11.25*	-0.528
	(6.506)	(6.666)	(6.648)	(7.156)
		Parâmetros do Efeito Aleatório		
Desvio-Padrão (Intercepto)	3.390***	3.372***	3.263***	3.125***
	(0.616)	(0.604)	(0.579)	(0.57)
Desvio-Padrão (Resíduos do Intercepto)	17.936***	17.922***	17.741***	17.648***
	(0.173)	(0.173)	(0.171)	(0.17)
N	5368	5368	5368	5368
Log likelihood	-23137.053	-23132.739	-23077.94	-23048.948

Erros-padrão entre parênteses

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Fonte: Elaboração própria a partir de fontes relatadas no artigo.

As estimativas indicam que as variáveis relacionadas à dimensão vertical são relevantes, tal como esperava nosso modelo analítico, mas permitem refinamentos analíticos importantes. A transferência de recursos via FNAS não apenas mantém a significância no modelo geral, como até eleva sua magnitude. Em termos substantivos, a estimativa de metas cumpridas quando se passa de um cenário de valor médio menos um desvio-padrão para valor médio mais um desvio-padrão do FNAS vai de 31,7% para 35,18%, o que representa 19% do desvio-padrão da variável dependente. A participação estadual na governança orçamentária é importante nas diferentes especificações somente quando o cofinanciamento é misto, combinando a lógica fundo a fundo do SUAS à de convênios.

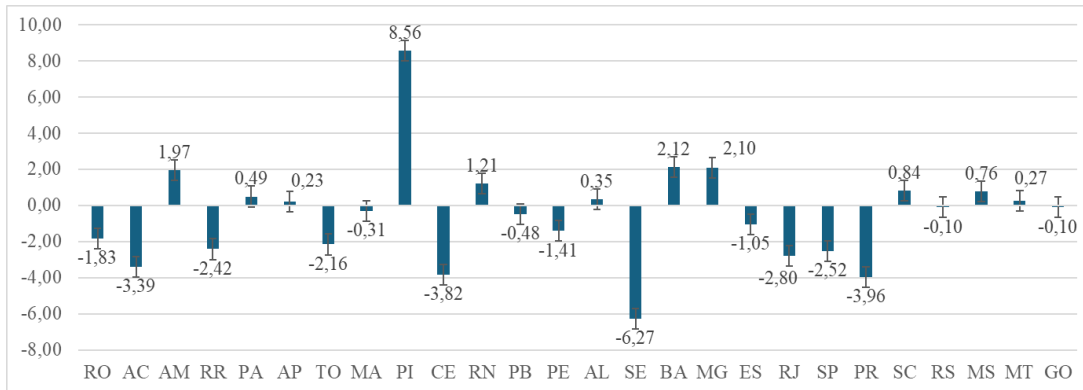
Resultados interessantes também são encontrados nos indicadores do nível horizontal: apenas a existência de provisão indireta manteve significância no modelo geral. O fato de conselhos municipais de assistência social fiscalizarem ou deliberarem sobre os orçamentos municipais do setor parece não importar para que se atinjam as diferentes metas do Pacto de Aprimoramento – ao menos no modelo aqui apresentado –, contrariamente ao esperado. Por outro lado, quando os municípios delegam ao menos parte dos serviços socioassistenciais para entidades privadas, os resultados indicam que a porcentagem das metas cumpridas cai mais de dois pontos percentuais.

Nesse contexto, diversos indicadores de nível local contribuem para explicar a variação da porcentagem de alcance das metas do Pacto de Aprimoramento. Municípios que têm melhor gestão do SUAS, por exemplo, inclusive na rede de equipamentos públicos da assistência – os CRAS –, apresentam melhor desempenho nas metas da Proteção Social Básica. Enquanto algumas variáveis, como o ator responsável por ordenar as despesas do setor e a existência de secretaria ou programa exclusivo na assistência, não afetam nossa variável dependente, chama atenção a importância positiva dos gastos locais no setor e do indicador sintético de gestão fiscal municipal. Ou seja, a autonomia local na estruturação da gestão da assistência social afeta o desempenho dos serviços, conjuntamente à lógica de governança orçamentária da política. É interessante destacar, porém, que a manutenção de gastos locais – cujo impacto substantivo quando se passa da média menos um para média mais um desvio-padrão foi de mais de cinco pontos percentuais, ou 28% do desvio-padrão das metas cumpridas – foi fundamental no período tratado, entre 2014 e 2017, momento de grave crise fiscal no país a qual afetou os repasses de recursos do FNAS (Mesquita; Paiva; Jaccoud, 2020).

Com relação às variáveis de controle, os resultados apresentados na Tabela 2 indicam que o nível de pobreza e ideologia partidária não têm relação com a taxa de alcance de metas do Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal. Isso porque municípios de grande porte têm melhor desempenho que os menores (pequeno porte I, a categoria de referência), sendo o tipo pequeno II o que tem pior desempenho. Desigualdade e nível de riqueza municipal têm efeitos opostos: enquanto a primeira leva à menor porcentagem de metas atingidas, a segunda contribui para aumentar o desempenho.

Por fim, apresentamos a análise dos coeficientes aleatórios, a saber, o intercepto ajustado para cada nível estadual. Segundo as estimativas de desvio-padrão apresentadas na Tabela 2, variações significativas indicam dessemelhanças entre municípios localizados em diferentes unidades da federação, mesmo após descontar o impacto das variáveis incluídas. O Gráfico 2 a seguir mostra as estimativas do intercepto aleatório por estado, utilizando o modelo (4) geral.

Gráfico 2 – Coeficiente aleatório (intercepto) do nível estadual calculado após estimativas do modelo (4) geral



Fonte: Elaboração própria a partir de estimativas apresentadas na Tabela 2.

Os municípios localizados no Piauí destacam-se positivamente, assim como localidades de Amazonas, Bahia e Minas Gerais, Rio Grande do Norte, dentre outros estados, ainda que em menor medida. Do lado inverso, principalmente cidades de Sergipe, mas também do Acre, Ceará e Paraná, dentre outros, têm, em média, menor cumprimento das metas do Pacto de Aprimoramento, quando controlado por outras variáveis. Assim, esses resultados indicam a importância de novas pesquisas que incorporem outras variáveis de nível estadual de modo a compreender essa variação. Pesquisas recentes sobre o nível estadual reforçam essas conclusões, indicando que a participação dos estados ainda é incipiente no caso da assistência social e apontando como potenciais causas a ausência de vinculação orçamentária e a falta de processos nacionais de indução mais atrativos (Licio; Palotti; Meneses, 2023).

Considerações finais

Neste artigo, procuramos avançar em relação a abordagens tradicionais sobre os efeitos do federalismo acerca das políticas sociais, deslocando o debate na direção das lentes da governança multinível. Não se trata apenas de ressaltar a importância do nível local na análise de sistemas de proteção social, mas de considerar as múltiplas interpenetrações de camadas decisórias na produção de políticas sociais, por meio de estratégias metodológicas adequadas.

Para tanto, selecionamos como caso uma política de estruturação relativamente recente no Brasil, a assistência social, e consideramos, por meio de um modelo multivariado multinível, quais são as principais dimensões explicativas para o desempenho municipal em metas pactuadas federativamente na CIT, ou seja, em um fórum que permita a expressão de representantes das gestões municipais, estaduais e federais. Em linha com o referencial analítico adotado, testamos variáveis explicativas que expressam esforços e

decisões municipais, dimensões estaduais de envolvimento com a política e indicadores de indução federal de capacidades locais, com foco na estrutura de cofinanciamento da política. Também foram consideradas dimensões próprias do SUAS no nível municipal, em particular aquelas de capacidades estatais para provisão dessa política (recursos humanos e infraestrutura disponível nos equipamentos públicos – CRAS), e modos de provisão dos serviços, seja diretamente por meio de equipamentos públicos ou de modo associado à provisão por meio de OSCs.

Os resultados apontam para uma complexa combinação de fatores: o arranjo sistêmico do SUAS, em particular sua estratégia de financiamento por meio da coparticipação de União, estados e municípios, afeta o desempenho municipal no nível da proteção social básica e da organização da gestão da assistência social. Se o cofinanciamento estadual da política é dimensão explicativa do desempenho municipal, é importante lembrar também que essa participação continua além das expectativas (Mesquita et al., 2017), o que estimulou, inclusive, a construção de um Pacto de Aprimoramento das Gestões Estaduais. Além disso, dimensões relativas às capacidades estatais em nível municipal (infraestrutura física, recursos humanos e serviços ofertados pelo CRAS) também são relevantes. Tais dimensões de capacidades, construídas ao longo do tempo, são não apenas fruto da indução federativa do SUAS, como argumentado em outros trabalhos (Bichir; Simoni Jr.; Pereira, 2020), mas também resultantes de decisões tomadas em nível local.

Os modos de organização da provisão de serviços, constrangidos por legados históricos, mas balizados por escolhas políticas que traduzem a responsabilidade pública pela assistência, também afetam o desempenho municipal. Apresentamos evidências com N grande – e, até onde vai nosso conhecimento, inéditas – de que a provisão indireta de serviços, por meio de convênios e parcerias com OSCs, tem relação negativa com o desempenho municipal na proteção social básica: as estimativas indicam redução de mais de dois pontos percentuais em municípios que praticam tal modalidade em comparação com aqueles que não a praticam. Por outro lado, esforços de valorização dos profissionais do SUAS, capacitação e organização das instâncias de controle social, contidas nas metas de aprimoramento da gestão dessa política, têm efeitos positivos no desempenho municipal.

Os resultados indicam, ainda, a relevância de algumas dimensões exógenas ao SUAS. Chamamos atenção aqui particularmente para a relevância do porte municipal e sua adequada consideração nos espaços decisórios e momentos de construção normativa no estabelecimento de metas – conforme já vinha ocorrendo na CIT, nos Pactos de aprimoramento das gestões municipais e estaduais – e mesmo nas estratégias de monitoramento e avaliação sensíveis a contextos.

Do ponto de vista do debate específico sobre assistência social, ressaltamos a importância da governança orçamentária do SUAS com coparticipação de todos os entes federativos. Vale ressaltar: não se trata, somente, de disponibilidade total de recursos para

a área, mas de modos de definição dessa governança orçamentária. É justamente a dimensão do financiamento que entra em declínio no período recente (Peres; Santos, 2020). Em outros termos, precisamos ir além de um debate sobre capacidades estatais que ignora dimensões políticas de (des)construção de capacidades: processos de construção institucional podem ser revertidos; decisões políticas e mudanças de rumo afetam a institucionalização de uma política relativamente recente como a assistência social. Como indicam Centeno et al. (2017), compreender conjunturas políticas de ativação e desativação de capacidades é uma agenda emergente também no debate internacional. Esses fatores devem ser considerados por todos aqueles preocupados com a agenda de políticas de combate às desigualdades.

Do ponto de vista do debate sobre governança multinível, os resultados reforçam que múltiplas camadas decisórias, tomadas em níveis federal, estadual e municipal, afetam o desempenho dos municípios no caso da assistência. Nossos resultados contribuem também para a construção de indicadores adequados para captar essas múltiplas camadas decisórias, que não se encerram nem no topo decisório – o jogo não começa e termina em Brasília –, nem estão todas a cargo dos municípios, em que pesem os processos de descentralização nos anos 1990. Assim, procuramos preencher, ainda que parcialmente, algumas das lacunas presentes na construção de argumentos causais a partir das lentes da governança multinível:

To be convincingly coherent – to ‘carve nature at the joints’, so to speak – these interpretations of MLG cannot limit themselves to combining the two sides of state authority dispersal (territorial, and from the state to civil society) into one conceptual package, but must also explain what links these two aspects together, whether it is common causes, certain dynamics and so on (Tortola, 2017, p. 241).

Acreditamos que avanços nessa agenda dependem de uma combinação de estratégias de pesquisas, baseadas em clara especificação das dimensões de interesse e dos modos de interação formal e informal entre os atores relevantes, em ambientes mais ou menos regulados e sujeitos a diferentes correlações de forças, a depender não só do tipo de política pública, mas de legados históricos.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, L. F. “A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula”. *Revista Sociologia Política*, vol. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, L. F.; SAMUELS, D. “A nova política dos governadores”. *Lua Nova*, vol. 40/41, p. 137-166. São Paulo: CEDEC, 1997.

ALMEIDA, M. H. T. "Federalismo e políticas sociais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, nº 28, p. 88-108, jun. 1995.

ALMEIDA, M. H. T. "Recentralizando a federação?". *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, M. "Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 3, p. 431-458, 2002.

ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, M. Federalism, Social Policy, and Reductions in Territorial Inequality in Contemporary Brazil. In: SCHNEIDER, B. R. (Ed.). *New Order and Progress: Development and Democracy in Brazil*. New York: Oxford University Press, p. 162-186, 2016.

ARRETCHE, M. "Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 28, nº 74, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-987320287403>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BICHIR, R. M.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. C. "Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo". *Brazilian Political Science Review*, vol. 11, p. 1-28, 2017.

BICHIR, R. M.; GUTIERRES, K. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). *As políticas da política: Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. 1ª ed. São Paulo: Unesp, p. 1-35, 2019.

BICHIR, R. M.; PEREIRA, G.; GOMES, M. L. "Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas: o caso da assistência social na cidade de São Paulo". *Novos estudos CEBRAP*, vol. 40, p. 56-79, 2021.

BICHIR, R. M.; SIMONI JR., S. Disseminação de capacidades estatais na política de assistência social: uma análise na escala dos municípios. In: GRIN, E.; DEMARCO, D.; ABRUCIO, F. (Eds.). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, p. 434-470, 2021.

BICHIR, R. M.; SIMONI JR., S.; 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, p. 1-23, 2020.

CAVALCANTE, P.; RIBEIRO, B. "O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros". *Revista de Administração Pública*, vol. 46, nº 6, p. 1459-1477, 2012.

CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics. In: CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. (Eds.). *States in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

CODATO, A.; BERLATTO, F.; BOLOGNESI, B. "Tipologia dos políticos de direita no Brasil: uma classificação empírica". *Análise Social*, vol. 53, nº 229, 2018.

FALLETI, T. "Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada". *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 46-85, jul./dez. 2006.

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

- GELMAN, A.; HILL, J. *Data analysis using regression and multilevel/hierarchical models*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- GOMES, S. "Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 52, nº 3, p. 659-690, 2009.
- GOMES, S. "The multi-faceted debate on decentralization and collective welfare". *Brazilian Political Science Review*, Rio de Janeiro, vol. 4, nº 2, p. 103-128, 2010.
- GRIN, E.; DEMARCO, D.; ABRUCIO, F. (Eds.). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.
- GUICHENEY, H.; JUNQUEIRA, M.; ARAÚJO, V. "O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil (1988-2015)". *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica (BIB)*, São Paulo, vol. 1, nº 83, p. 69-92, 2018.
- HUPE, P. "What happens on the ground: persistent issues in implementation research". *Public Policy and Administration*, vol. 29, nº 2, p. 164-182, 2014.
- JACCOUD, L.; BICHIR, R. M.; MESQUITA, A. C. "O Suas na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas". *Novos Estudos CEBRAP*, vol. 36, nº 2, p. 36-53, 2017.
- JACCOUD, L.; LICIO, E. C.; LEANDRO, J. G. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. In: XIMENES, D. (Ed.). *Implementação de Políticas Públicas - questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*. Brasília: Enap, p. 23-62, 2018.
- KAZEPOV, Y.; BARBERIS, E. Social Assistance Governance in Europe: Towards a Multilevel Perspective. In: MARX, I.; KENNETH, N. (Eds.). *Minimum Income Protection in Flux*. Palgrave Macmillan, p. 197-224, 2013.
- LAVALLE, A. G.; GUICHENEY, H.; VELLO, B. "Conselhos e regimes de normatização: padrões decisórios em municípios de grande porte". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 36, nº 106, e3610610, 2021.
- LEANDRO, J. G. O Problema da Coordenação Federativa no Âmbito do Suas: Uma Análise dos Pactos de Aprimoramento da Gestão. In: JACCOUD, L. (Org.). *Coordenação e Relações Intergovernamentais nas Políticas Sociais Brasileiras*. Brasília: IPEA, p. 251-280, 2020.
- LICIO, E. "Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)". Tese de Doutorado em Política Social. Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- LICIO, E.; PALOTTI, P.; MENESES, A. Heterogeneidade como regra: provisão estadual de serviços de educação, saúde e assistência social. In: PALOTTI, P., et al. (Orgs.). *E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: IPEA, p. 505-539, 2023.
- MAINWARING, S. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.
- MELO, M. A. "O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 48, nº 4, p. 845-889, 2005.
- MENICUCCI, T.; MARQUES, A. M. F. "Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: o caso da saúde". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 59, nº 3, p. 823-865, 2016.

MENICUCCI, T.; MARQUES, A.; SILVEIRA, G. "The performance of the cities in the Health Pact in the scope of the federative relations of the Brazilian National Health System (SUS)". *Saúde e Sociedade*, São Paulo, vol. 26, nº 2, p. 348-366, 2017.

MESQUITA, A. C.; PAIVA, A.; JACCOUD, L. Instrumentos financeiros de coordenação no SUAS. In: LUCIANA, J. (Org.). *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: IPEA, 2020.

OBINGER, H.; CASTLES, F. G.; LEIBFRIED, S. Introduction. In: OBINGER, H.; CASTLES, F. G.; LEIBFRIED, S. (Eds.). *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. New York, NY: Cambridge University Press, p. 1-48, 2005.

PALOTTI, P.; MACHADO, J. "Coordenação Federativa e a 'Armadilha da Decisão Conjunta': As Comissões de Articulação Intergovernamental das Políticas Sociais no Brasil". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 2, p. 399-441, 2014.

PASSOS, L.; DOS SANTOS, A.; SCARPARI, A. "Financiamento da política de assistência social: avanços e perspectivas". *Textos & Contextos*, Porto Alegre, vol. 18, nº 1, p. 91-109, 2019.

PERES, U.; SANTOS, F. "Gasto Público e Desigualdade Social: O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 35, nº 103, p. 1-23, 2020.

RODDEN, J. "Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 24, p. 9-27, jun. 2005.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. "Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 25, nº 2, maio-ago., p. 401-432, 2019.

SELLERS, J. Introduction: Taking Local Institutions Seriously. In: SELLERS, J.; LIDSTRÖM, A.; YOOIL, B. *Multilevel Democracy*. Cambridge University Press, 2020.

SELLERS, J.; LIDSTRÖM, A. "Decentralization, Local Government, and the Welfare State". *Governance*, vol. 20, nº 4, p. 609-632, 2007.

SNIJDERS, T.; BOSKER, R. *Multilevel analysis*. London: SAGE Publications, 2012.

TORTOLA, D. "Clarifying multilevel governance". *European Journal of Political Research*, vol. 56, p. 234-250, 2017.

VAZQUEZ, D. "Mecanismos Institucionais de Regulação Federal e seus Resultados nas Políticas de Educação e Saúde". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 4, 2014.

WINTER, S. Implementation. *Handbook of Public Policy*. London: SAGE Publications, 2006.

Abstract

Multilevel governance in federative countries: analysis of social assistance performance at municipal level in Brazil

This article uses the lens of multi-level governance to advance the debate on the consequences of federalism on Brazilian social policies, focusing on the National System of Social Assistance (SUAS). Methodologically, the article is innovative for analyzing performance indicators of this policy at the municipal level using multilevel regression models with explanatory variables that refer to budgetary governance, state capacities and socio-state interactions at the vertical and horizontal levels, as well as local dimensions, in addition to socioeconomic and demographic controls. Brazilian municipalities

are our unit of analysis, and the final year of the Municipal Management Improvement Pact, 2017, is our time reference. The results indicate the importance of the different levels for explaining municipal performance in the provision of social assistance services. In particular, the results highlight the decision-making space of sub-national entities in a nationally regulated public policy, and allow new lines of investigation to be opened.

Keywords: multilevel governance; social assistance; state capacities; budgetary governance

Resumen

Gobernanza multinivel en países federativos: análisis del desempeño municipal de la asistencia social en Brasil

Este artículo utiliza la lente de la gobernanza multinivel para avanzar en el debate sobre las consecuencias del federalismo en las políticas sociales brasileñas, centrado en el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS). Metodológicamente, el artículo innova al considerar los indicadores de rendimiento de esta política a nivel municipal utilizando modelos de regresión multinivel con variables explicativas referidas a la gobernanza presupuestaria, las capacidades estatales y las interacciones socioestatales a nivel vertical y horizontal, así como las dimensiones locales, además de controles socioeconómicos y demográficos. Los municipios son nuestra unidad de análisis, y el último año del Pacto de Mejora de la Gestión Municipal, 2017, es nuestra referencia temporal. Los resultados indican la complejidad de los factores que explican el desempeño municipal en la prestación de servicios de asistencia social y, en particular, especifican el espacio de decisión de las entidades subnacionales en una política pública regulada a nivel nacional, y permiten abrir nuevas líneas de investigación.

Palabras clave: gobernanza multinivel; gobernanza presupuestaria; asistencia social; capacidades estatales

Résumé

Gouvernance multi-niveau dans les pays fédéraux : analyse de la performance municipale de l'assistance sociale au Brésil

Cet article utilise le prisme de la gouvernance multi-niveaux pour faire avancer le débat sur les conséquences du fédéralisme sur les politiques sociales brésiliennes en mettant l'accent sur le Système unifié d'assistance sociale (SUAS). Sur le plan méthodologique, l'article innove en considérant les indicateurs de performance de cette politique au niveau municipal en utilisant des modèles de régression multiniveaux avec des variables explicatives relatives à la gouvernance budgétaire, aux capacités de l'État et aux interactions socio-étatiques aux niveaux vertical et horizontal, ainsi qu'aux dimensions locales, en plus des contrôles socio-économiques et démographiques. Les municipalités sont notre unité d'analyse, et la dernière année du Pacte d'amélioration de la gestion municipale, 2017, est notre référence temporelle. Les résultats indiquent la complexité des facteurs qui expliquent la performance des municipalités dans la prestation de services d'assistance sociale, et, en particulier, ils précisent l'espace décisionnel des entités infranationales dans le cadre d'une politique publique réglementée au niveau national, et permettent d'ouvrir de nouvelles pistes d'investigation.

Mots-clés : gouvernance multi-niveau ; assistance sociale ; capacités de l'Etat ; gouvernance budgétaire

Artigo submetido à publicação em 09 de fevereiro de 2022.
Artigo resubmetido à publicação em 17 de outubro de 2023.
Versão final aprovada em 22 de agosto de 2024.

