

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PROFIAP

GABRIELA CRISTINA DA SILVA LIMA

**CAPACIDADE ESTATAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: A  
ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MACAÉ, RESENDE E RIO DAS OSTRAS.**

VOLTA REDONDA  
2025  
GABRIELA CRISTINA DA SILVA LIMA

**CAPACIDADE ESTATAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: A  
ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MACAÉ, RESENDE E RIO DAS OSTRAS.**

TCC apresentado ao Mestrado Profissional em  
Administração Pública em Rede Nacional -  
PROFIAP da Universidade Federal  
Fluminense, como requisito parcial à obtenção  
do título de Mestre em Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara.  
Co Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Soraia Marcelino Vieira.

Volta Redonda, RJ  
2025

CAPACIDADE ESTATAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: A  
ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MACAÉ, RESENDE E RIO DAS OSTRAS.

---

3

Ficha Catalográfica a ser elaborada pela Biblioteca do ICHS/UFF

Ficha catalográfica automática - SDC/BAVR  
Gerada com informações fornecidas pelo autor

S586c    Silva Lima, Gabriela Cristina da  
          Capacidade estatal e políticas públicas: A assistência  
          social em Macaé, Resende e Rio das Ostras. / Gabriela  
          Cristina da Silva Lima. - 2025.  
          128 f.

          Orientador: Arnaldo Provasi Lanzara.  
          Coorientador: Soraia Marcelino Vieira.  
          Dissertação (mestrado profissional)-Universidade Federal  
          Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Volta  
          Redonda, 2025.

          1. Política pública. 2. Estado. 3. Assistência social. 4.  
          Produção intelectual. I. Provasi Lanzara, Arnaldo,  
          orientador. II. Marcelino Vieira, Soraia, coorientadora. III.  
          Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências  
          Humanas e Sociais. IV. Título.

CDD - XXX

Bibliotecário responsável: Debora do Nascimento - CRB7/6368

CAPACIDADE ESTATAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: A  
ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MACAÉ, RESENDE E RIO DAS OSTRAS.

4

GABRIELA CRISTINA DA SILVA LIMA

CAPACIDADE ESTATAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: A  
ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MACAÉ, RESENDE E RIO DAS OSTRAS.

TCC apresentado ao Mestrado Profissional em  
Administração Pública em Rede Nacional -  
PROFIAP da Universidade Federal  
Fluminense, como requisito parcial à obtenção  
do título de Mestre em Administração Pública

Aprovada em 03 de Junho de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente  
 **ARNALDO PROVASI LANZARA**  
Data: 24/06/2025 07:59:52-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara– UFF  
Orientador

Documento assinado digitalmente  
 **MONICA DE CASTRO MAIA SENNA**  
Data: 24/06/2025 15:00:10-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Profª. Drª Mônica de Castro Maia Senna– UFF

Documento assinado digitalmente  
 **VANIA APARECIDA REZENDE**  
Data: 03/07/2025 00:18:49-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Profª. Drª Vânia Aparecida Rezende– UFSJ

Volta Redonda  
2025

**DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho, primeiramente, a Deus, por estar sempre comigo e ser meu apoio nos momentos de dificuldade. Aos meus pais, por serem minha fonte de inspiração e pelo zelo e carinho com que sempre me acompanharam. E a todos os meus professores — em especial, ao meu orientador, Arnaldo — que me apoiaram ao longo desta caminhada acadêmica, rumo à aquisição de novos conhecimentos.

### AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, professor Arnaldo, por todo o apoio e dedicação durante a realização desta pesquisa. Seus conselhos, correções, incentivo e amizade foram essenciais ao longo da minha jornada acadêmica. Graças ao seu suporte e ao seu amplo conhecimento, pude aprofundar minha compreensão sobre a capacidade estatal e sua relação com as políticas públicas e o desenvolvimento do Estado.

Agradeço também à minha co-orientadora, professora Soraia. Seu acompanhamento foi fundamental para o desenvolvimento das habilidades metodológicas necessárias à execução deste trabalho.

Estendo meus agradecimentos a todos os professores do Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP/UFF, por sua presença constante e pelo incentivo à busca por novos conhecimentos e habilidades.

Sou grata à secretária do mestrado, Cynthia, por sua atenção e cordialidade na resolução de dúvidas ao longo do curso.

Agradeço, ainda, aos colegas de turma, pelo companheirismo e apoio. A sinergia entre nós contribuiu para que enfrentássemos os desafios do mestrado com dedicação e confiança.

A Universidade Federal Fluminense (UFF) e o Estado Brasileiro também merecem meu reconhecimento, por viabilizarem este mestrado. Sem a atuação do poder público, não seria possível democratizar o acesso ao ensino superior.

Por fim, agradeço à minha família e aos meus amigos que estiveram ao meu lado durante toda essa caminhada. Graças ao carinho e incentivo de vocês, avancei mais um passo importante em minha trajetória. A presença de cada um torna minha vida mais bela, e a todos expresso minha mais sincera gratidão.

*Os Estados são as maiores e mais poderosas organizações do mundo há mais de cinco mil anos (TILLY, 1996).*

### **Resumo.**

A Constituição Federal de 1988 descentralizou diversas políticas públicas, incluindo a assistência social, o que exigiu que os governos locais desenvolvessem suas capacidades estatais para responder às novas demandas. Entretanto, observa-se que as desigualdades regionais ainda exercem influência sobre a padronização da assistência social em todo o território. Desde sua implementação, assistência social tem sido frequentemente associada a práticas patrimonialistas ou filantrópicas, que não apenas estigmatizam seus usuários, mas também dificultam seu fortalecimento institucional (SPOSATI, 2007). Desse modo, para garantir a sua uniformização, foi implementado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que estipula diretrizes nacionais a serem seguidas pelos entes federados e propõe mecanismos para a redução das vulnerabilidades socioeconômicas. Com base nessa problemática, esta pesquisa analisou a assistência social em Macaé, Resende e Rio das Ostras, a fim de compreender como a capacidade burocrática e instalada influencia a performance das políticas socioassistenciais implementadas. Para isso, buscou-se responder à seguinte pergunta: como a capacidade estatal, considerando sua infraestrutura e a competência dos agentes públicos, impacta o desenvolvimento das políticas socioassistenciais? Os locais analisados foram selecionados com base no Indicador de Desenvolvimento do Centro de Referência em Assistência Social (IDCRAS) e no Indicador de Desenvolvimento do Centro de Referência Especializado em Assistência Social (IDCREAS), que mensuram o desempenho dos CRAS e CREAS nos municípios e estados. Para atingir o objetivo deste trabalho realizou-se uma pesquisa qualitativa, em que foi utilizada a análise documental para a coleta de dados. Os documentos analisados foram os planos municipais de assistência social, os diagnósticos socioterritoriais dos CRAS e os dados do Censo SUAS, no período de 2020 a 2021. Concluiu-se que, apesar de apresentarem índices distintos de IDCRAS e IDCREAS, os municípios possuem capacidades burocráticas e políticas socioassistenciais similares, sendo a capacidade instalada a única dimensão que apresentou variações significativas entre eles. Ademais, observou-se que, apesar dos estigmas de benemerência que ainda cercam a assistência social, o SUAS tem sido exitoso na regulamentação dessa política a nível nacional. Com esta pesquisa buscou-se contribuir para os estudos acerca do sistema de proteção social no Brasil, por meio de uma análise comparativa que identificou semelhanças, diferenças e padrões entre três municípios do Rio de Janeiro. Para estudos futuros, recomenda-se a realização de entrevistas aos gestores e coordenadores da assistência social, a fim de complementar os achados deste trabalho, uma vez que não foi possível obter todos os dados desta política nos documentos e indicadores analisados.

**Palavras chaves:** Assistência Social; Capacidade estatal; Políticas Públicas

### **Abstract**

The 1988 Brazilian Federal Constitution decentralized several public policies, including social assistance, requiring local governments to develop state capacities to address emerging demands. However, regional inequalities continue to play a significant role in shaping the implementation and standardization of social assistance across the country. Since its inception, this policy field has frequently been associated with patrimonialist or philanthropic practices, which not only contribute to the stigmatization of beneficiaries but also undermine the institutional consolidation of the sector (Sposati, 2007). In response to these challenges, the Unified Social Assistance System (Sistema Único de Assistência Social – SUAS) was established to provide national guidelines for federal entities and introduce mechanisms aimed at reducing socioeconomic vulnerabilities. This study investigates how bureaucratic and infrastructural capacity influences the performance of social assistance policy in three Brazilian municipalities: Macaé, Resende e Rio das Ostras. The core research question guiding the analysis is: How does state capacity, considering infrastructure and the competence of public officials, impact the implementation and development of social assistance policies? Municipalities were selected based on their performance in the Development Indicators of the Social Assistance Reference Centers (IDCRAS) and Specialized Social Assistance Reference Centers (IDCREAS), which assess the operational capacity of CRAS and CREAS units across different territories. The study employed a qualitative research design grounded in document analysis. Sources included municipal social assistance plans, CRAS socio-territorial diagnoses, and data from the SUAS Census, covering the period from 2020 to 2021. Findings indicate that, although the municipalities displayed varying IDCRAS and IDCREAS scores, they share similar levels of bureaucratic capacity and institutional development in the field of social assistance. The most significant variation observed was in terms of installed infrastructure. Moreover, despite the persistence of benevolent and stigmatizing discourses surrounding social assistance, SUAS has contributed to the institutional regulation and policy standardization at the national level. By offering a comparative analysis of three municipalities, this study contributes to the broader literature on social protection systems in Brazil, highlighting patterns, divergences, and commonalities in local policy implementation. Future research should consider incorporating interviews with municipal managers and program coordinators, as documentary sources and performance indicators alone proved insufficient to capture all dimensions of social assistance provision..

**Keywords:** Social Assistance; State Capacity; Public Policies.

**LISTA DE QUADROS**

|                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| QUADRO 01 - Principais resultados encontrados na análise dos municípios: Capacidade instalada.....         | 97  |
| QUADRO 02 - Principais resultados encontrados na análise dos municípios: Capacidade burocrática.....       | 98  |
| QUADRO 03 - Principais resultados encontrados na análise dos municípios: Políticas socioassistenciais..... | 99  |
| QUADRO 04 - Apresentação do Relatório técnico conclusivo.: capacidade burocrática.....                     | 122 |
| QUADRO 05 - Apresentação do Relatório técnico conclusivo.: capacidade instalada.....                       | 123 |
| QUADRO 06 - Apresentação do Relatório técnico conclusivo.: políticas socioassistenciais .....              | 125 |

**LISTA DAS TABELAS**

|                                                                                                      |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| TABELA 01 - Cronograma dos avanços da assistência social.....                                        | 42 |
| TABELA 02 - Divisão dos municípios por porte populacional.....                                       | 51 |
| TABELA 03 - Índices médios de IDCRAS e IDCREAS dos municípios de grande porte do Rio de Janeiro..... | 52 |
| TABELA 04 - Parâmetros usados na divisão dos <i>clusters</i> .....                                   | 53 |
| TABELA 05 - Principais indicadores socioeconômicos de Macaé, Resende e Rio das Ostras.....           | 62 |
| TABELA 06 - Divisão dos profissionais da assistência social em Macaé.....                            | 70 |
| TABELA 07 - Infraestrutura dos CRAS em Resende.....                                                  | 78 |
| TABELA 08 - Infraestrutura dos CREAS em Resende.....                                                 | 81 |
| TABELA 09 - Divisão dos profissionais da assistência social em Resende.....                          | 82 |
| TABELA 10 - Divisão dos profissionais da assistência social em Rio das Ostras.....                   | 91 |

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.**

|           |                                                                                          |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| CIT       | Comissão Intergestores Tripartite                                                        |
| CNAS      | Conselho Nacional de Assistência Social                                                  |
| CNSS      | Conselho Nacional de Serviço Social                                                      |
| CRAS      | Centro de Referência em Assistência Social                                               |
| CREAS     | Centro de Referência Especializados em Assistência Social                                |
| IDCRAS    | Índice de Desenvolvimento dos Centros de Referência de Assistência Social                |
| IDCREAS   | Índice de Desenvolvimento dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social |
| FMAS      | Fundo Municipal de Assistência Social                                                    |
| LBA       | Legião Brasileira de Assistência                                                         |
| LOAS      | Lei Orgânica de Assistência Social                                                       |
| PAEFI     | Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos                             |
| PAIF      | Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família                                     |
| PCCS      | Planos de Cargos, Carreiras e Salários                                                   |
| PMAS      | Plano Municipal de Assistência Social                                                    |
| MDS       | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome                                    |
| NOB-RH    | Norma Operacional Básica de Recursos Humanos                                             |
| PNAS      | Política Nacional de Assistência Social                                                  |
| SAS       | Secretaria de Assistência Social                                                         |
| SCFV      | Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos                                      |
| SEMAS     | Secretaria Municipal de Assistência Social                                               |
| SEMDS-DHA | Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade                  |
| SMASDH    | Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos                            |
| SUAS      | Sistema Único de Assistência Social                                                      |

## SUMÁRIO

### SUMÁRIO

|                                                                              |            |
|------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1. INTRODUÇÃO.....</b>                                                    | <b>14</b>  |
| <b>2. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>                                           | <b>18</b>  |
| 2.1 Capacidade estatal.....                                                  | 18         |
| 2.2 Capacidade burocrática.....                                              | 24         |
| 2.3 Capacidade instalada.....                                                | 28         |
| 2.4 A trajetória da assistência social.....                                  | 33         |
| 2.5 A implementação descentralizada da assistência social na literatura..... | 42         |
| <b>3. METODOLOGIA.....</b>                                                   | <b>50</b>  |
| <b>4. ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS INVESTIGADOS .....</b>                          | <b>57</b>  |
| <b>5. RESULTADOS DA PESQUISA.....</b>                                        | <b>63</b>  |
| 5.1 Macaé.....                                                               | 63         |
| 5.2 Resende.....                                                             | 77         |
| 5.3 Rio das Ostras.....                                                      | 86         |
| 5.4 Quadros comparativos dos achados na pesquisa.....                        | 97         |
| <b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                          | <b>100</b> |
| <b>REFÊRENCIAS.....</b>                                                      | <b>106</b> |
| <b>APÊNDICE A - PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO (PTT).....</b>                   | <b>114</b> |

## 1. INTRODUÇÃO.

Os estudos sobre a assistência social intensificaram-se após a regulamentação do SUAS, instituído pela Lei nº 12.435, de 2011. Nesse contexto, diversos autores têm buscado compreender de que forma as desigualdades regionais interferem no desenvolvimento dessa política nos municípios brasileiros, bem como em que medida os mecanismos de indução do Governo Federal estão contribuindo para a redução dessas disparidades. Com base nessas discussões, esta pesquisa tem como objetivo analisar os possíveis efeitos da capacidade estatal sobre a implementação das políticas socioassistenciais nos municípios.

Souza (2016) aponta que a implementação das políticas públicas pode ser analisada pela disponibilidade de recursos dos governos locais — financeiros, humanos, materiais, entre outros —, os quais influenciam diretamente na entrega dos serviços públicos. Partindo desse pressuposto, esta pesquisa procura responder ao seguinte questionamento: De que modo a capacidade estatal, em sua dimensão infraestrutural e na qualificação dos agentes públicos, influencia a performance das políticas socioassistenciais em Macaé, Resende e Rio das Ostras?

Este trabalho tem como propósito analisar de que modo a capacidade estatal — especialmente em sua dimensão burocrática e em termos de capacidade instalada — interfere no desempenho das políticas socioassistenciais em três municípios do estado do Rio de Janeiro. Conforme aponta Gomide (2016), por se tratar de um atributo dinâmico, a análise da capacidade estatal exige a realização de abordagens comparativas.

Para atender ao objetivo deste estudo foi realizada uma análise documental, na qual foram examinados os planos municipais de assistência social (PMAS), os diagnósticos socioterritoriais dos Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), relatórios de gestão e os dados do Censo SUAS de Macaé, Resende e Rio das Ostras, de 2020 a 2022. A análise documental possibilitou uma investigação mais completa das políticas socioassistenciais, além de ser uma fonte rica e variada de dados.

Os documentos usados na realização deste trabalho foram selecionados por conterem informações sobre a disponibilidade dos recursos humanos, financeiros e da estrutura física da assistência social, bem como sobre a implementação das políticas socioassistenciais. Nesse sentido, por meio do PMAS, dos diagnósticos socioterritoriais e do Censo SUAS, foi possível

comparar os três municípios e propor pontos de melhoria para o melhor desenvolvimento da assistência social.

As políticas socioassistenciais podem ser compreendidas como um conjunto de ações, serviços, benefícios ou programas realizados pelos órgãos públicos com o objetivo de garantir a proteção social às pessoas em situação de vulnerabilidade social, sem a necessidade de contribuição prévia. Ou seja, são políticas não contributivas, previstas na PNAS (2004) e organizadas pelo SUAS. Entre as características das políticas socioassistenciais, destaca-se a universalidade no acesso, a descentralização político-administrativa — implementada nos municípios, em coordenação com os estados e a União —, e, por fim, a diversidade, já que essas podem atuar por meio de serviços, programas e benefícios.

Para ampliar o alcance das políticas públicas, é fundamental que os governos municipais estejam preparados e amparados pelo sistema federativo. Esta pesquisa procurou contribuir para a melhoria da gestão da assistência social nos municípios, considerando o lugar de protagonismo que esses entes ocupam na implementação das políticas socioassistenciais. Nesse sentido, o estudo mostra-se relevante por colaborar com os debates sobre as políticas de proteção social. Além disso, estimula-se a criação de mecanismos para intervir na sociedade e implementar políticas voltadas à promoção do bem-estar social (SOUZA, 2018).

Aspectos culturais, contextuais e a persistência da cultura assistencialista configuram barreiras significativas à efetivação da assistência social nos municípios (SATYRO; CUNHA, 2018). Cabe ressaltar que na literatura, o termo “assistencialismo” refere-se aos serviços públicos prestados à sociedade que se assemelham à caridade, por serem marcados por ações descontinuadas e emergenciais.

A descentralização da assistência social ocorreu de maneira desigual, contribuindo para a implementação de um sistema de proteção social que perpetua as desigualdades regionais. Nesse contexto, torna-se essencial que os estudos acadêmicos investiguem os fatores que interferem no desenvolvimento das políticas socioassistenciais, propósito ao qual esta pesquisa se dedica, ao analisar a capacidade estatal e suas diferentes dimensões.

As pesquisas voltadas à investigação da capacidade estatal são relevantes por permitirem analisar como essa capacidade se reflete na institucionalização das políticas públicas, especialmente quando se busca articular teoria e indicadores sociais para identificar variações e padrões. É importante destacar, no entanto, que os estudos sobre capacidade

estatal não possibilitam afirmar, de forma direta, os resultados das políticas públicas (BICHIR; JÚNIOR, 2021). Assim, este trabalho não tem como objetivo inferir os resultados das políticas socioassistenciais, mas sim verificar suas similaridades e diferenças.

Senna (2016a) destaca a relevância de promover debates e reflexões sobre a adequação do SUAS às necessidades dos territórios, considerando que diversas regiões brasileiras carecem de melhor infraestrutura para a implementação das políticas socioassistenciais. Desse modo, procura-se expandir os estudos sobre os municípios, partindo do pressuposto de que, para consolidar os direitos sociais no Brasil, a assistência social precisa estar alinhada às particularidades locais e às normas federais. Ademais, torna-se necessário realizar análises mais abrangentes sobre a construção e o desenvolvimento da dinâmica do SUAS no âmbito municipal (Senna, 2016b).

Destaca-se a importância de investigar o desenvolvimento da assistência social nos municípios, tanto pela proximidade com a população quanto pelos constantes investimentos da União na uniformização dessa política. Nesse sentido, é fundamental promover estudos que fortaleçam a coordenação intergovernamental entre os entes federados, sobretudo em políticas pouco estruturadas e que enfrentam dificuldades para a consolidação de um padrão nacional, como a assistência social.

A escassez de recursos financeiros, a precariedade da infraestrutura local e a baixa qualificação dos agentes públicos comprometem a uniformização das políticas socioassistenciais nos municípios. Ademais, percebe-se que as desigualdades regionais interferem diretamente no desenvolvimento da assistência social, uma vez que a capacidade estatal não é a mesma em todos os entes federados (SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016). Desse modo, com o objetivo de induzir o desenvolvimento da assistência social, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) implementou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e definiu padrões a serem seguidos por essa política.

O SUAS proporcionou reformas importantes na assistência social dos municípios ao colaborar para a implementação de um sistema de proteção social não contributivo, caracterizado pela maior descentralização e participação social (SENNA, 2016b). O SUAS representou um avanço para padronização das políticas socioassistenciais. No entanto, é fundamental considerar como as desigualdades regionais ainda interferem no desenvolvimento da assistência social.

As pesquisas dedicadas à análise dos fatores que influenciam o desempenho das instituições públicas têm se concentrado, cada vez mais, no exame da burocracia. Como destacam Satýro e Cunha (2019), é fundamental que esses estudos se atentem a como os servidores públicos interagem com a sociedade e aos resultados dessa interação do ponto de vista teórico. Assim, investigar a burocracia torna-se essencial para o aprimoramento dos serviços prestados, pois permite alinhar as equipes de referência às demandas sociais.

Os burocratas desempenham um papel crucial no funcionamento e na representação do Estado, razão pela qual devem ter acesso a condições de trabalho adequadas para o exercício eficiente de suas funções. No entanto, a literatura vem demonstrando que a assistência social nos municípios não remunera adequadamente seus profissionais, além de apresentar instabilidade nos vínculos empregatícios (SPOSATI, 2007; BICHIR; JÚNIOR, 2021). Como destaca Bergue (2021), recomenda-se que a maioria dos cargos públicos seja ocupada por servidores estatutários, os quais tendem a apresentar maior autonomia, senso de responsabilidade e estabilidade profissional.

Considerando os apontamentos anteriores, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar como a capacidade estatal de Macaé, Resende e Rio das Ostras, considerando sua capacidade burocrática (tipos de vínculos empregatícios, realização de concursos públicos, escolaridade dos servidores públicos, existência de Planos de Cargos, Carreiras e Salários - PCCS, acesso a planos de capacitação permanente e a composição das equipes de referência dos CRAS e CREAS) e capacidade instalada (infraestrutura, recursos financeiros, capacidade de monitoramento, acesso a equipamentos e sistemas tecnológicos), interferem na implementação das políticas socioassistenciais. Este trabalho também apresenta três objetivos específicos, sendo eles:

- Realizar um estudo comparativo sobre a assistência social em Macaé, Resende e Rio das Ostras;
- Analisar a relação entre os tipos de vínculos empregatícios existentes na assistência social, realização de concursos públicos, escolaridade dos servidores públicos, existência de PCCS, acesso a planos de capacitação permanente e a composição das equipes de referência dos CRAS e CREAS, e sua influência sobre a qualidade, permanência e alcance das políticas socioassistenciais, e;
- Investigar como a capacidade instalada da assistência social influencia a manutenção e o desenvolvimento contínuo das políticas socioassistenciais.

Com base nos objetivos propostos, busca-se identificar semelhanças, diferenças e padrões entre três municípios fluminenses, considerando que a oferta de serviços de proteção social varia de acordo com a distribuição territorial dos equipamentos públicos. Nesse sentido, a análise da estrutura administrativa e da infraestrutura local constitui um elemento central para o avanço da modernização da administração pública (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021b; SOUZA; GRIN, 2021). Assim, este trabalho investiga o papel dos governos municipais no desenvolvimento da assistência social, contribuindo para a literatura existente por meio de uma abordagem comparativa.

A implementação das políticas públicas é impactada pelas desigualdades regionais, pois o aumento da autonomia dos municípios não foi acompanhado pelo fortalecimento de suas capacidades estatais. Esta pesquisa busca estimular debates sobre a adequação do SUAS às particularidades regionais, considerando que as normas federais influenciam diretamente a implementação da assistência social no território.

Este trabalho está organizado em seis partes. Além desta introdução — que apresenta a justificativa, a relevância da pesquisa e os objetivos geral e específicos —, a segunda seção é dedicada ao referencial teórico, no qual se discutem os conceitos de capacidade estatal, em suas dimensões burocrática e instalada, e se expõe brevemente a trajetória da assistência social e sua abordagem na literatura. A terceira parte caracteriza, de forma sucinta, os municípios analisados; a quarta descreve a metodologia adotada; e a quinta apresenta e discute os resultados obtidos. Por fim, a sexta seção reúne as considerações finais

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

O capítulo do referencial teórico está organizado em cinco subtítulos. O primeiro apresenta o conceito de capacidade estatal, ao qual se seguem as discussões sobre a burocracia e a capacidade instalada, que constituem o foco da presente pesquisa. O quarto subtítulo analisa a trajetória da assistência social no Brasil, destacando seus principais marcos normativos, desde a implementação da política até a consolidação do SUAS. Por fim, a última seção aborda o processo de descentralização da assistência social entre os entes federados, com base em uma revisão da literatura.

### **2.1 CAPACIDADE ESTATAL**

Destaca-se que na literatura não há um consenso sobre o conceito de capacidade estatal e suas dimensões. Desse modo, esse termo é frequentemente utilizado de forma polissêmica, ou acrítica (CINGOLANI, 2013; SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016). A ausência de um consenso sobre a capacidade estatal dificulta o direcionamento das análises acadêmicas, resultando em muitas avaliações dispersas. Questões centrais, como o que é capacidade estatal e quais são as suas dimensões, ainda não conseguiram alcançar um consenso na literatura (CINGOLANI, 2013).

O conceito de capacidade estatal é frequentemente associado a outros termos, a exemplo da competência burocrática e do desempenho institucional, o que colaborou para sua diversidade conceitual, e trouxe como consequência o tratamento genérico em muitas pesquisas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018). Um exemplo disso é o uso indistinto dos termos desempenho institucional e capacidade estatal como sinônimos. Embora sejam conceitos estritamente relacionados, não devem ser confundidos: o primeiro refere-se ao funcionamento da organização, mensurável pela entrega eficiente e eficaz de resultados; já o segundo diz respeito ao potencial do Estado, vinculado a uma dimensão prospectiva de ação (COMPLETA, 2016).

A redundância na caracterização da capacidade estatal provém de abordagens superficiais. Como destacam Gomide, Pereira e Machado (2018, p. 90) “Uma das causas da circularidade na aplicação do conceito vem do tratamento genérico que é conferido à ideia de capacidades estatais”. Gomide (2016) destaca que a raiz desse problema está na abrangência e multidimensionalidade conceitual, o que conduz a interpretações pouco criteriosas. Já Cingolani (2013) afirma que o termo sugere, no senso comum, uma aparente facilidade de compreensão, resultando em interpretações intuitivas e pouco consistentes.

Ao analisar a origem do termo capacidade estatal, percebe-se que ele foi inicialmente modelado por Tilly (1985) para investigar o processo de arrecadação tributária. Posteriormente, no século XXI, o conceito passou a ganhar destaque em diversas áreas do conhecimento, acompanhando o aumento de pesquisas voltadas à sua aplicação prática. Esse crescimento decorre do fato de que muitas teorias clássicas já não conseguiam explicar a complexidade dos Estados modernos, uma vez que algumas delas deixavam de considerá-lo como uma entidade autônoma, tratando-o apenas como mera personificação dos desejos da população.

As discussões acadêmicas do conceito de capacidade estatal remonta aos debates sobre a autonomia dos países “emergentes”, nos quais se desenvolveram estudos com o objetivo de compreender as políticas econômicas dessas nações (AGUIAR; LIMA, 2019; CINGOLANI, 2013; JANNUZZI et al., 2023). Na segunda metade do século XX, Evans (1995) e Evans e Rauch (1999) ampliaram as investigações voltadas à compreensão do termo, especialmente no que diz respeito à capacidade do Estado desenvolvimentista e à sua autonomia. bre capacidade estatal encontram-se em diversas áreas, parte delas dedica-se a compreender sua relação com a burocracia (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017; BERGUE, 2021; SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016; SOUZA, 2018), outras a realizar uma análise conceitual (CINGOLANI, 2013; GRIM, 2012; COMPLETA, 2016; AGUIAR; LIMA, 2019), a compreender sua relação com a governança (PIRES, GOMIDE, 2016), sua aplicação em casos práticos (LOUREIRO; CALABREZ, 2020), sua relação com o desenvolvimento econômico (EVANS, 1995; EVANS; RAUCH 1999; RIBEIRO; MACAYA; COELHO, 2021; PAPI, *et al.*, 2021; MAZZUCATO, 2014), a entender sua conexão com a entrega de políticas públicas (JANNUZZI, *et al.*, 2023; BICHIR; JÚNIOR, 2021; MARENCO, 2017), e por fim, a realizar uma conexão com a análise evolutiva do Estado (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021b; MANN, 1984; SKOCPOL, 1985, 1979; TILLY, 1996). Destaca-se que as obras mencionadas representam apenas uma pequena parcela do vasto referencial teórico existente sobre o tema, que serão referenciados ao longo deste trabalho.

Considerando os apontamentos anteriores, esta pesquisa apresentará algumas definições consolidadas sobre capacidade estatal, e com base nelas, proporá um conceito próprio. Para iniciar, Jannuzzi et al. (2023, p. 507) definem a capacidade estatal como “a habilidade de desenhar e implementar políticas públicas e obter resultados que gerem valor público para a sociedade e garantam direitos”. Em outra perspectiva, Skocpol (1979) a caracteriza como:

Integridade soberana e a estabilidade administrativa de ter o controle de um dado território são as pré-condições para qualquer Estado capacitado para implementar políticas públicas. Além disso, lealdade e funcionários qualificados com uma plena estabilidade financeira são as condições básicas para o Estado atingir todos seus tipos de metas (SKOCPOL, 1979, p. 16)

Gomide, Pereira e Machado (2018) destacam a capacidade estatal como o poder de ação do Estado na produção de políticas públicas por meio do seu aparato institucional. Já para Souza (2015, p. 8), “De forma simplificada, pode-se definir capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las.” Ou seja, para essa autora, esse conceito centra-se nas instituições públicas e na forma como são utilizadas para propor e cumprir determinados objetivos.

Dada a centralidade do Estado em relação às demais instituições, torna-se necessário compreender como ele utiliza seu aparato institucional para promover transformações e responder às demandas sociais. De maneira geral, para este trabalho, entende-se a capacidade estatal como o conjunto de atribuições mobilizadas para alcançar metas previamente definidas, por meio da implementação de políticas públicas. A capacidade estatal, por sua vez, se manifesta por meio da existência de uma estrutura institucional que possibilite ao Estado atuar de maneira eficiente e estratégica.

Existem diversas perspectivas acerca das dimensões que compõem a capacidade estatal, sendo que para Cingolani (2013, p. 27) esse conceito é composto pelas seguintes dimensões: coercitiva/militar, ação de monopolizar o poder coercitivo; fiscal, habilidade de arrecadar receitas; administrativa, existência de uma burocracia capaz de implementar políticas públicas; transformadora, competência para moldar o sistema produtivo e a economia; política, participação do Estado na sociedade; e legal, atuação das normas, decretos e leis. Já para Completa (2016), três fatores variáveis determinam a capacidade do Estado de entregar políticas públicas: as regras formais e informais, as relações interinstitucionais e interjurisdicionais e o contexto político econômico nacional e internacional.

Em uma outra perspectiva Pires e Gomide (2016) realizaram uma análise da capacidade estatal com base em duas dimensões: a técnico-administrativa e a político-relacional, sendo que a primeira se refere à noção de eficiência e eficácia, e a segunda, às inovações e habilidades de relacionamento da administração pública com a sociedade. Destaca-se que para esta pesquisa optou-se pela análise da capacidade burocrática e instalada, pois os serviços socioassistenciais demandam a presença de servidores qualificados e uma infraestrutura adequada para atender às demandas da população.

Mann (1984) aponta que as teorias clássicas tendem a limitar o Estado ao ignorar sua autonomia, avaliando-o como uma mera personificação dos interesses sociais e um mediador

passivo e controlável. No entanto, o Estado não pode ter suas atribuições reduzidas, pois deve utilizar de suas competências para consolidar a democracia, garantir a proteção social e impulsionar o crescimento econômico. Como observa Schneider (1991), países com índices socioeconômicos mais elevados tendem a mobilizar o poder público para estimular o desenvolvimento econômico.

Autores como Tilly (1996) e Mazzucato (2014) demonstram que analisar a capacidade estatal apenas por meio de resultados quantificáveis reduz o papel do Estado a uma lógica mercadológica. Essa crítica se confirma ao observar os maiores avanços tecnológicos e científicos das últimas décadas que ocorreram por meio da prática do *learning by doing* (aprender fazendo) e método de tentativa e erro dos laboratórios públicos, os quais, a princípio, não apresentaram retornos, mas que, posteriormente, se transformaram em grandes inovações (MAZZUCATO, 2014).

Convém ressaltar que o Estado não pode ser avaliado com base em premissas determinísticas, que buscam analisar sua atuação apenas pela apresentação de resultados quantificáveis, mas sim a partir de seu aparato institucional para executar determinada política, ainda que seu desempenho inicial seja deficiente (COMPLETA, 2016). No Brasil, a capacidade estatal está presente em todos os entes federados, embora alguns órgãos disponham de um aparato institucional mais desenvolvido do que outros.

Nesse sentido, cabe aos estados e municípios desenvolverem seus arranjos institucionais para impulsionar a economia e o desenvolvimento local, uma vez que os arranjos federativos aumentam sua autonomia. No entanto, observa-se que as capacidades estatais variam consideravelmente, o que resulta em entes federados que demonstram maior eficiência em alcançar seus objetivos, enquanto outros enfrentam maiores desafios. Essas diferenças deram origem a um conjunto de debates sobre como e por quais meios ocorre o desenvolvimento dos governos locais.

As discussões sobre a capacidade estatal dos municípios brasileiros iniciaram-se em um momento em que a literatura internacional já possuía um vasto conhecimento sobre o tema. “No Brasil, o campo de estudos sobre capacidades estatais municipais, em especial nas áreas de ciência política e administração pública, é relativamente recente” (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021a, p. 57). Destaca-se que o crescente interesse em analisar o aparato institucional dos governos locais, nas últimas décadas, decorre da adoção do novo

modelo federativo pela Constituição Federal de 1988, que ampliou as responsabilidades e a autonomia dos entes federados.

De acordo com Souza (2017) e Gomide (2016), a capacidade estatal não é algo estático, mas sim um processo que varia com o tempo, embora existam capacidades que se mantêm sem grandes mudanças por longos períodos. Assim, um município que apresenta baixa capacidade no presente pode, ao longo do tempo, aperfeiçoar-se e reverter esse cenário, assim como pode ocorrer o inverso. Tais diferenças podem ocorrer dentro de uma mesma região, onde há a presença de setores mais capacitados do que outros (GOMIDE; 2016).

Grin (2012) aponta que, quando os governos locais detêm baixa capacidade estatal, tornam-se mais dependentes do apoio da União e têm baixo poder de “barganha” nas relações federativas. O Brasil é um país marcado por diversas heterogeneidades culturais, políticas, geográficas, demográficas e econômicas, as quais demandam um “sentimento de autogoverno local” (SOUZA; GRIN, 2021, p. 100):

Com efeito, o novo status constitucional adquirido pelos municípios e a ampliação de suas atribuições pressionam as gestões locais para qualificarem suas capacidades estatais. O avanço da agenda descentralizadora de políticas públicas só fez evidenciar este gap e a relevância que ele assume para as municipalidades (SOUZA; GRIN, 2021, p. 100).

Nesse sentido, as desigualdades regionais impactam o desempenho das políticas públicas, especialmente ao considerar a diversidade brasileira, com municípios em situação de extrema precariedade e dependentes dos repasses federais para se sustentarem (ARRETCHE, 2002). Essas disparidades ressaltam a importância de compreender as particularidades locais e sua interferência na implementação de políticas públicas.

Este trabalho teve como objetivo contribuir para os debates sobre o papel dos municípios na promoção do bem-estar social. Para Gomide, Pereira e Machado (2018), é fundamental intensificar as pesquisas sobre a capacidade estatal, a fim de subsidiar estratégias capazes de enfrentar as desigualdades sociais existentes, sobretudo ao se considerar o papel central dos governos locais na implementação de políticas públicas. Nesse sentido, torna-se necessário compreender o funcionamento das estruturas institucionais no âmbito municipal.

Considerando as análises anteriores, optou-se por realizar uma investigação nos municípios, uma vez que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, esses entes federativos assumiram novas atribuições. Com a descentralização, passaram a ser responsáveis pela implementação das principais políticas sociais, como saúde, educação e

assistência social. Esse processo exige que os municípios ampliem seus recursos financeiros, aprimorem sua infraestrutura administrativa e invistam na qualificação do corpo técnico, uma vez que essas dimensões impactam diretamente o desempenho dos serviços públicos.

O próximo subtítulo se dedica a explicar brevemente o conceito de capacidade burocrática, destacando a importância dos servidores públicos para o funcionamento dos órgãos e para a efetiva oferta dos serviços de proteção social.

## **2.2 CAPACIDADE BUROCRÁTICA.**

As discussões sobre a capacidade burocrática estão presentes em diversos estudos sobre a administração pública, existindo um vasto referencial teórico dedicado a analisar esse tema (SOUZA, 2018). Para tornar as políticas públicas mais eficientes, é necessário compreender a atuação da burocracia, pois ela desempenha um papel crucial no desenvolvimento dos órgãos públicos. Além disso, a burocracia interfere no planejamento das ações governamentais, devendo ser estruturada de modo que otimize a atuação da gestão pública e torne o Estado mais eficiente (PAPI et al., 2021).

A capacidade burocrática consiste na habilidade dos órgãos públicos de formular, implementar e monitorar políticas públicas de forma eficaz, eficiente e impessoal, por meio de servidores capacitados, estáveis e com expertise técnica. Em outras palavras, refere-se a um sistema organizacional e administrativo voltado à consolidação de ações, programas e projetos das instituições públicas. Em suma, a essência da burocracia reside em operar de forma eficiente, relativamente autônoma e dentro dos parâmetros legais.

De acordo com Weber (2004), a racionalidade do Estado depende da existência de burocracias qualificadas, com acesso a determinados benefícios que garantam sua legitimidade e viabilizem sua atuação. Os burocratas devem ser capazes de resistir a pressões políticas e de consolidar processos operacionais cotidianos, mediante o uso de recursos públicos e o acesso a informações sobre o território em que atuam (LOUREIRO; CALABREZ, 2020). Nesse contexto, os servidores públicos devem dispor de estabilidade e de condições de trabalho adequadas, que lhes permitam atender às exigências legais e às demandas da sociedade.

Souza (2016, p. 75) destaca que “a opção de não criar carreiras específicas para todos os órgãos da administração pública ou de não realizar concursos periódicos para todos os

cargos pode ter custos na implementação da política e no compromisso do servidor com a agência”. Em outras palavras, os concursos públicos devem ser planejados de forma regular e orientados à seleção de profissionais com habilidades técnicas compatíveis com as funções a serem desempenhadas. Caso isso não ocorra, o desempenho das políticas públicas pode ser comprometido. Como salientam Evans e Rauch (1999), processos seletivos baseados na meritocracia, aliados a planos de carreira estruturados, contribuem para aprimorar o planejamento estatal e fortalecer a estrutura administrativa pública.

Entre os principais benefícios concedidos aos burocratas, Weber (2004) destaca a possibilidade de ascensão na carreira, salários fixos, acesso à aposentadoria e estabilidade profissional — todos assegurados por meio de um contrato entre o Estado e a burocracia. Além disso, esses profissionais devem dispor de certa autonomia, e suas atribuições precisam ser previamente definidas, a fim de evitar a sobrecarga de funções (WEBER, 2004). No Brasil, tais benefícios não são universalmente acessíveis a todos os agentes públicos, variando, em geral, conforme o setor de atuação. Historicamente, as áreas sociais dispõem de menos benefícios e garantias em comparação aos setores econômicos e fiscais.

Satýro, Cunha e Campos (2016) apontam que a concessão de benefícios aos burocratas fortalece seu comprometimento com a implementação de políticas públicas. Essas bonificações funcionam como um dispositivo estratégico para a motivação, o reconhecimento e a valorização dos agentes públicos, além de serem utilizadas para prevenir o uso indevido das instituições públicas. Os benefícios concedidos garantem maior desenvolvimento estatal, uma vez que atuam como planos de carreira e estimulam a lealdade dos burocratas (SCHNEIDER, 1991).

Marenco (2017) aponta que, em ambientes instáveis, os agentes públicos com vínculos temporários tendem a priorizar políticas de curto prazo e de caráter emergencial. Por outro lado, aqueles inseridos em um regime de estabilidade e garantia de reconhecimento investem em políticas de longo prazo, redistributivas e inovadoras. Além disso, os investimentos contínuos na capacitação dos servidores públicos permitem o aprimoramento das competências necessárias para a execução eficiente das políticas públicas (SCHNEIDER, 2014). Nesse contexto, investir na capacidade burocrática de áreas mais "fragilizadas", como a assistência social, pode contribuir para a melhoria deste setor público.

Gomide, Pereira e Machado (2018) ressaltam que a essência da administração pública reside na presença de servidores qualificados. Esses profissionais promovem o alinhamento

de interesses por meio de processos seletivos meritocráticos, maior impessoalidade e prevalência dos interesses normativos (WEBER, 2004). Grim (2012) destaca que a burocracia opera com base em normas que expandem sua capacidade de intervenção no contexto social, sendo seu desenvolvimento técnico fundamental para assegurar maior racionalidade ao planejamento governamental.

(...) a burocracia funciona com uma racionalidade administrativa baseada na estabilidade das normas, o que melhora suas condições de incidir no contexto social. Portanto, a burocracia, por sua estrutura institucional, contribui para reforçar as capacidades estatais de intervenção, o que torna o seu desenvolvimento técnico uma condição necessária à racionalidade política e organizacional (GRIN, 2012, p. 164).

No que se refere aos estudos sobre a capacidade burocrática, Gomide, Pereira e Machado (2018) apresentam uma crítica às pesquisas que associam esse tema aos preceitos weberianos de racionalidade legal, apontando que tal articulação ocorreu sem o devido ajuste à realidade da administração pública. Além disso, autores como Souza (2018) e Schneider (1991) também questionam a validade do “modelo ideal weberiano” e ressaltam a necessidade de desenvolver indicadores mais diversos, capazes de ser aplicados a contextos práticos.

De acordo com Schneider (1991), o modelo weberiano trata-se de um tipo ideal, o qual apenas alguns setores mais consolidados da economia mundial conseguem se aproximar. No Brasil, esse modelo não explica as dinâmicas burocráticas, sendo seu uso, sem as devidas adaptações, inadequado. Ademais, a disponibilidade da burocracia diverge, pois em algumas nações prevalecem a impessoalidade e o profissionalismo, enquanto em outras, o personalismo e as relações partidárias são mais fortes. Nesse sentido, os estudos que se dedicarem a analisar a capacidade burocrática devem se atentar às particularidades locais.

Os burocratas devem atuar em conformidade com as leis, mas podem, por meio da discricionariedade, promover adaptações em sua aplicação. A discricionariedade refere-se à margem de interpretação e de ajuste das normas legais, com o objetivo de otimizar sua execução, considerando as particularidades locais. Os agentes públicos não atuam de forma completamente “neutra”, pois mobilizam sua experiência e conhecimento técnico para assegurar que as especificidades e o contexto local — muitas vezes não contemplados pela legislação — sejam devidamente considerados.

Os servidores públicos realizam adaptações às normas com o intuito de atender aos anseios da coletividade, os quais, em geral, não são plenamente contemplados pelas leis vigentes (PIRES; LOTTA; JÚNIOR, 2018). Essa margem de liberdade varia conforme o grau

de coordenação e o arranjo institucional. No entanto, diante da escassez de estudos sobre o tema, torna-se necessário monitorar os serviços prestados e estabelecer padrões de desempenho, a fim de evitar que o poder discricionário seja utilizado como justificativa para atender a interesses particulares ou negligenciar o atendimento aos usuários dos serviços públicos.

Ao longo do século XX, aumentou o número de pesquisas dedicadas à análise da composição da burocracia municipal, especialmente após a institucionalização do novo modelo federativo. A Constituição Federal de 1988 impulsionou um processo de “municipalização” das políticas sociais (SOUZA; GRIN, 2021; CIALDINI; AFONSO; LEÃO, 2021). Esse processo pode ser compreendido como a transferência de diversas responsabilidades aos municípios, muitas vezes sem o devido preparo dos servidores públicos ou da infraestrutura local, o que gerou diversas críticas. Como pode ser ilustrado abaixo:

Em essência, a leitura é que a descentralização iniciada há mais de trinta anos é uma conquista importante para fortalecer os municípios e sua autonomia política, financeira e administrativa, mas que não foi suficientemente acompanhada do incremento nas capacidades de gestão (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021a, p. 57).

Diversos estudos têm destacado os aspectos positivos da descentralização das políticas sociais no Brasil. Souza (2002) e Arretche (2010), por exemplo, defendem que, apesar de os recursos repassados a estados e municípios serem insuficientes, a descentralização de políticas aliada aos mecanismos de coordenação federal tornou sua implementação pelas esferas municipais mais padronizada, a exemplo do SUS, contribuindo para a diminuição das desigualdades regionais. Cabe ainda destacar que a descentralização de políticas sociais se mostrou exitosa apenas quando foi acompanhada de mecanismos de indução organizados no âmbito do governo federal (ARRETCHE, 2010)

Contudo, em algumas áreas de políticas, o processo de descentralização ocorreu de maneira desestruturada e sem o devido planejamento por parte da União, o que resultou em uma dispersão administrativa e política (CIALDINI; AFONSO; LEÃO, 2021). Isso ocorreu porque grande parte dos municípios não possuía recursos financeiros ou humanos suficientes. A incorporação de novas atribuições, sem a devida capacitação dos agentes públicos, gerou reflexos negativos em que percebe-se uma considerável diferença na capacidade burocrática dos municípios. Assim, quanto maior for a profissionalização dos gestores e técnicos, melhor será a performance das políticas públicas.

A literatura vem demonstrando que a capacidade burocrática varia entre os setores públicos, sendo essas oscilações resultado das diferenças existentes nos “arranjos político-institucionais” de cada órgão público (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018). Desse modo, é necessário que gestores e técnicos estejam habilitados a projetar cenários futuros nos âmbitos econômico e político e, assim, traçar linhas de ação voltadas ao atendimento dos interesses locais. Caso o planejamento não cumpra sua função principal, os governos tendem a atuar por improviso, o que conduz à ineficiência e ao desmonte do Estado (PAPI et al., 2021).

A burocracia deve estar amparada pelas normativas e atuar em órgãos públicos com estrutura física adequada, de modo a viabilizar a prestação eficiente dos serviços e garantir a continuidade das políticas públicas. Nesse sentido, o próximo subtítulo dedica-se a analisar a capacidade instalada, com o objetivo de evidenciar como esse tema tem sido abordado na literatura e a sua influência sobre o desenvolvimento dos órgãos públicos.

### **2.3 CAPACIDADE INSTALADA.**

A capacidade instalada refere-se ao conjunto de instrumentos que o Estado dispõe para ofertar serviços públicos à sociedade, tais como infraestrutura, materiais permanentes, recursos financeiros, ferramentas tecnológicas, logística, normas regulatórias, entre outros. Para analisar a capacidade instalada torna-se necessário a compreensão do aparato público existente, bem como verificar sua conformidade com as normas técnicas vigentes. Nesse sentido, trata-se de uma temática ampla, que demanda investigações rigorosas, baseadas em critérios previamente definidos.

A capacidade instalada ainda é pouco abordada na literatura, que costuma enfatizar, sobretudo, a capacidade burocrática. Ressalta-se, contudo, que os servidores públicos necessitam ter acesso a equipamentos e recursos materiais adequados para implementarem políticas públicas. Ainda que a qualificação burocrática seja fundamental, ela deve estar inserida em um ambiente institucional que disponha de infraestrutura e equipamentos apropriados para o exercício de suas atribuições. A provisão desses elementos pode, inclusive, ser compreendida como uma estratégia de valorização e motivação no âmbito da gestão pública.

Souza (2010) define a capacidade instalada como uma modalidade de “capacidade de implementação” do Estado, composta por diversas dimensões necessárias à execução das políticas públicas, tais como infraestrutura, recursos humanos, financeiros e materiais. Já para Cingolani (2013), a capacidade instalada está relacionada à capacidade relacional, uma vez que o Estado mobiliza seu aparato institucional e sua infraestrutura tanto para estabelecer vínculos com outros setores da sociedade quanto para fortalecer sua articulação interna, sendo então conceitos interdependentes. De modo geral, observa-se que a capacidade instalada abrange múltiplas dimensões operacionais que são utilizadas para que o Estado se fortaleça e concretize suas atribuições.

No que diz respeito a literatura sobre a capacidade instalada da assistência social nos entes federativos, essa ainda é incipiente, com poucos estudos dedicados ao tema. Entre as pesquisas existentes, a maioria delas concentra-se na análise de estudos de caso, sendo escassas as investigações voltadas para a identificação de padrões nacionais (BICHIR; JÚNIOR; PEREIRA, 2020).

Entre as pesquisas existentes sobre o tema, destacam-se os trabalhos de Franzese e Abrucio (2013), Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017), Bichir, Júnior e Pereira (2020), Senna (2016b), Cavalcante e Ribeiro (2012), Schmidt (2016), Schneider (2014), entre outros. Este tópico irá relatar brevemente como cada um dos estudos anteriormente citados examina a capacidade instalada, a começar por Franzese e Abrucio (2013) que examinaram a expansão dos equipamentos de proteção social básica e especial, a partir da comparação com os sistemas de saúde e educação.

Já Bichir, Júnior e Pereira (2020) investigam os efeitos da institucionalização do SUAS sobre o desenvolvimento da infraestrutura física dos CRAS, com o objetivo de verificar se houve redução das desigualdades entre as unidades de proteção social básica. Para conduzir a pesquisa, os autores utilizaram o IDCRAS (2011–2016) e também elaboraram indicadores de implementação e de capacidades estatais com base nos índices de desempenho adotados pela gestão do SUAS. Os resultados indicam que, no período analisado, houve um fortalecimento da capacidade instalada dos CRAS nos municípios, independentemente do porte populacional ou da localização regional.

Em outro estudo, Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017) investigam como a capacidade instalada da assistência social, no âmbito da proteção social básica, tem se desenvolvido para assegurar a oferta de serviços universais, a garantia de renda em contextos de pobreza e a

promoção da equidade. Para conduzir essa pesquisa, os autores basearam-se nos dados do Censo SUAS, referentes ao período de 2003 a 2016. Esse intervalo foi escolhido por ter sido marcado pela institucionalização de diversas normas federais voltadas ao fortalecimento do sistema de proteção social. A consolidação do arcabouço normativo e institucional da assistência social foi decisiva para o seu reconhecimento como política pública e para a estruturação das instituições municipais responsáveis pela oferta desses serviços.

Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017) concluem, em sua pesquisa, que, no período analisado, houve um fortalecimento da capacidade instalada da assistência social, resultado da implementação do SUAS e da consolidação de normativas federais. Os autores também apontam que, com a chegada de um governo de orientação mais liberal, em 2016, as perspectivas passaram a indicar um sistema de proteção social mais restritivo e residual, com provável redução nos repasses de recursos federais. Os achados deste estudo corroboram os apontamentos de Satýro e Cunha (2014) sobre a influência dos partidos políticos no desenvolvimento do sistema de proteção social.

Senna (2016b) desenvolveu uma pesquisa com o objetivo de analisar, de forma geral, a implementação do SUAS nos municípios fluminenses, com base em quatro eixos principais: (i) a disponibilidade de equipamentos nos serviços de proteção social básica e especial; (ii) a capacidade burocrática alocada no sistema; (iii) o repasse de recursos financeiros, especialmente por meio do cofinanciamento; e (iv) a organização do órgão gestor local. Para realizar esse estudo, a autora analisou os dados do Censo SUAS referentes ao período de 2007 a 2014.

Ao final do artigo, Senna (2016b) destaca que os municípios analisados vêm se adaptando ao desenho institucional proposto pelo SUAS, ampliando a oferta de equipamentos de proteção social básica e especial, como os CRAS, CREAS e Centro-Pop. Tal avanço foi viabilizado pela ampliação dos investimentos financeiros, especialmente por meio do cofinanciamento e do poder de indução exercido pelo governo federal. No entanto, a autora observa que essas melhorias não ocorreram de forma homogênea: “Esse aumento difere entre os municípios do estado do Rio de Janeiro, marcados pelos contrastes entre as regiões e no próprio território intramunicipal” (SENNA, 2016b, p. 103).

Cavalcante e Ribeiro (2012) desenvolveram um artigo com o objetivo de avaliar se após a implementação do SUAS houve o fortalecimento da capacidade de implementação dos municípios, tendo como base a análise da gestão, infraestrutura e execução da política de

assistência social. Para esse estudo, os autores realizaram uma análise exploratória e uma regressão múltipla com dados do Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic), produzidos pelo IBGE, referentes aos anos de 2005 a 2009.

Os resultados da pesquisa indicam que, após a institucionalização do SUAS, a estrutura da assistência social tornou-se mais padronizada, como pode ser observado abaixo.

Tais resultados sugerem que a estratégia de municipalização da política de assistência social foi bem-sucedida nos primeiros anos da implementação do Suas. O novo modelo procurou incorporar o aprendizado da descentralização das políticas sociais mais estruturadas do país, educação e saúde. Em outras palavras, a indução à cooperação federativa também se fundamentou em uma estrutura de incentivos e constrangimentos que fomenta a participação dos governos subnacionais dentro de um processo de negociação e adesão voluntária (CAVALCANTE; RIBEIRO, 2012, p. 1475).

Schmidt (2016) realizou um estudo de caso para investigar a implementação dos equipamentos de proteção social básica, CRAS, no município de Niterói. Para isso, a autora realizou uma análise documental, com base nos relatórios de gestão do órgão gestor da assistência social de 2014, pesquisa de campo nos oito CRAS da cidade e análise dos dados do Censo SUAS do mesmo ano. Os resultados da pesquisa indicam que esses equipamentos devem ser distribuídos de forma a contemplar a diversidade territorial e as demandas da população, além de dispor de estrutura física compatível com a oferta das políticas socioassistenciais.

Schmidt (2016) também destaca que as normas federais têm contribuído para o fortalecimento da assistência social, do planejamento governamental e da estrutura dos CRAS em Niterói. No entanto, é preciso que as equipes de referência sejam mais apoiadas, o que, na prática, não tem ocorrido. Segundo a autora, “Considera-se que o planejamento tendo em vista o atendimento das demandas da população precisa considerar os relatos das equipes de referência dos CRAS, e não imposições que vem de fora do município (...)” (SCHMIDT, 2016, p. 167). Assim, é preciso que haja uma maior atenção à dimensão burocrática da assistência social deste município.

Em pesquisa sobre o Estado desenvolvimentista no Brasil, Schneider (2014) evidenciou a importância do planejamento econômico e de instrumentos de monitoramento. Essas duas dimensões permitem acompanhar o desenvolvimento das políticas públicas e estruturar seu planejamento estratégico. Conforme destaca o PNAS (2004), a existência de sistemas de informação e monitoramento contribui para o fortalecimento da infraestrutura dos serviços de proteção social. Em outras palavras, a estrutura física dos CRAS, CREAS e

demais organizações da assistência social deve ser constantemente avaliada, a fim de fornecer os elementos necessários para assegurar um padrão nacional mínimo de qualidade.

Como se pode perceber nos estudos anteriores, os arranjos institucionais, como o SUAS, tem potencial para induzir a padronização das agendas locais e estabelecer parâmetros mínimos a serem alcançados. Apesar de a assistência social nos municípios ainda apresentar algumas discrepâncias em sua capacidade instalada (BICHIR; JÚNIOR; PEREIRA, 2020), observa-se que tais limitações vêm sendo superadas após a implementação do SUAS. Assim, esta pesquisa analisa as diferenças e semelhanças na estrutura física dos CRAS e CREAS de Macaé, Resende e Rio das Ostras, com o objetivo de compreender a influência do SUAS nesses municípios.

Considerando a capacidade instalada uma dimensão mensurada pelos indicadores de desempenho da assistência social, é necessário investigar como torná-la mais padronizada, à semelhança do que ocorre nos postos de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS). Embora o SUAS tenha sido inspirado no SUS, não adota a mesma diretriz de financiamento e não estipula uma receita orçamentária obrigatória para todos os entes federados (SOUZA, 2018). A capacidade de mobilizar recursos financeiros e o acesso à infraestrutura adequada são requisitos fundamentais para a continuidade e o aprimoramento de qualquer política pública.

Com base nos apontamentos anteriores, observa-se que a capacidade instalada é uma dimensão abrangente e que, no caso dos CRAS e CREAS, seu desenvolvimento foi impulsionado por mecanismos de indução do MDS. Todas as organizações de proteção social devem ser estruturadas com base em um padrão mínimo de qualidade, de modo a assegurar, mesmo diante das desigualdades regionais, o acolhimento adequado a todos os que delas necessitam. A definição de parâmetros nacionais para a política de assistência social é fundamental para a estruturação dos serviços e benefícios, bem como para a redução das disparidades entre os municípios (BICHIR; JÚNIOR; PEREIRA, 2020).

Grin, Abrucio e Demarco (2021b) evidenciam que, embora os instrumentos de indução dos sistemas nacionais desempenhem um papel relevante, eles enfrentam limites significativos, especialmente diante das desigualdades regionais, que dificultam a consolidação de um modelo efetivo de bem-estar social. Nesse contexto, torna-se fundamental considerar o histórico das políticas públicas e os modos como foram implementadas nos diversos territórios, a fim de estruturar modelos de gestão cooperativa capazes de mitigar os efeitos dessas desigualdades.

## 2.4 A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.

As bases da assistência social no Brasil foram estabelecidas em 1938, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que, embora tenha sido a primeira iniciativa a vincular diretamente a proteção social ao Estado, atuava de forma fragmentada, com predominância de instituições do terceiro setor (BOSCARI; SILVA, 2015). As ações do CNSS mantinham estigmas assistencialistas, como a concepção de que as desigualdades sociais eram problemas individuais, e não resultantes da estrutura social de um país com elevada concentração de riquezas, como o Brasil.

Em 1942, durante o governo de Getúlio Vargas, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), com o objetivo inicial de prestar apoio às famílias dos pracinhas brasileiros — soldados convocados para a Segunda Guerra Mundial (BOSCARI; SILVA, 2015). Após o término da guerra, o foco da LBA foi redirecionado para o auxílio à maternidade e à infância. No entanto, sua atuação limitava-se a programas emergenciais, os quais contribuíram para a perpetuação das desigualdades sociais e para a reafirmação do paternalismo estatal em relação às pessoas em situação de vulnerabilidade (BOSCARI; SILVA, 2015; CAROLO; CARVALHO; MILANI, 2022; DANTAS, 2016).

A LBA era coordenada pela então primeira-dama Darci Vargas (DANTAS, 2016). Nesse contexto, inicia-se a prática do “primeiro-damismo”, caracterizada pela ocupação de cargos políticos pelas esposas dos políticos eleitos. Como aponta Boscari e Silva (2015, p. 110): “Assim, surge a primeira instituição de assistência social brasileira, na instância federal, que tem sua gênese marcada pela presença das mulheres e pelo patriotismo”. A LBA tinha como objetivo atender aos brasileiros excluídos do sistema previdenciário e em situação de vulnerabilidade social, com atuação em diversas áreas, como saúde, educação e bem-estar social. No entanto, suas ações subordinavam os usuários por meio de programas efêmeros e de caráter conservador, que careciam de um planejamento estratégico.

A LBA representava “a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/ caridade x beneficiário/ pedinte, conformando a relação entre Estado e ‘classes subalternas’ ”. (SPOSATI, *et al.*, 2003, p. 46). Em outras palavras, essa instituição era marcada pela mistura entre o direito privado e o direito público, e suas ações subordinavam os usuários, criando uma imagem de incapacidade

e, portanto, “dignos” de caridade. Em 1946, a LBA foi reestruturada, ampliando seus programas existentes, mas, mesmo com essa mudança, manteve sua característica “assistencialista” (BOSCARI; SILVA, 2015).

Como apontam Bovolenta (2019) e Dantas (2016), a assistência social foi instituída com fortes vínculos com instituições do terceiro setor, não sendo inicialmente reconhecida como uma política pública. As parcerias entre o poder público e organizações privadas ou organizações não governamentais (ONGs) geram uma série de debates sobre a possível desresponsabilização do Estado, como será discutido a seguir: “(...) generalizou-se, paradoxalmente, em um clima – retórico e fático – de desobrigação do Estado quanto à gestão social e de interpelação ao empresariado (o segundo setor) e às organizações da sociedade civil (o chamado terceiro setor) (...)” (SILVA, 2007, p. 31).

Ao analisar a performance das parcerias entre o poder público e as organizações não governamentais (ONGs), percebe-se que houve o enfraquecimento das instituições públicas, e uma desresponsabilização indevida das funções do Estado. Durante o estabelecimento normativo da assistência social, o Governo Federal tentou eximir-se de suas responsabilidades, por meio da seleção de ONGs e entidades privadas para atuarem nas comunidades consideradas mais “vulneráveis”, e que, portanto, exigiam mais esforços (SOUZA, 2017).

Pires e Gomide (2016) assinalam que existem três perspectivas acerca das parcerias público-privado. A primeira delas defende que houve uma desresponsabilização do Estado e, consequentemente, uma queda em sua habilidade de entregar bens e serviços, em razão da transferência de atividades centrais às organizações do terceiro setor e empresas privadas. A segunda perspectiva sustenta que não houve uma perda da capacidade estatal, mas sim uma mudança no papel das organizações públicas, que passaram a atuar como reguladoras do Estado. Por fim, a terceira perspectiva adota uma visão mais positiva, argumentando que as parcerias fortalecem a administração pública.

Para esta pesquisa, considera-se que o Estado deve desenvolver suas habilidades relacionais com o objetivo de regular as parcerias com outras organizações e evitar a reprodução de práticas clientelistas e fragmentadas, que, em vez de reduzir as desigualdades sociais, acabam por reproduzi-las. É fundamental que tais relações colaborativas ocorram, desde que não comprometam a autonomia estatal nem resultem em sua desresponsabilização.

As políticas socioassistenciais devem ser estruturadas e planejadas por um Estado Democrático de Direito com visão estratégica, afastando-se de abordagens conservadoras. Como destaca Sposati (2007), a assistência social precisa ser encarada como uma política pública de inclusão, não se restringindo a benefícios emergenciais que reforcem as desigualdades sociais, mas sim, atuando por meio de programas e projetos que garantam a autonomia e a construção das capacidades individuais. Como destaca a PNAS (2004, p. 15):

Neste sentido ela (assistência social) é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos, isto implica incremento das capacidades de famílias e indivíduos (PNAS, 2004, p. 15).

Durante a formação da assistência social, as organizações da sociedade civil estiveram presentes. Contudo, por se tratar de uma instituição pública, não se pode simplesmente inibir sua atuação ou transferi-la para outras organizações, pois tal prática representaria um retrocesso aos antigos modelos clientelistas, marcados pela predominância de instituições filantrópicas que, frequentemente, contribuem para o aumento das desigualdades sociais.

Na década de 1950, as políticas socioassistenciais eram voltadas para a inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, por meio de ações destinadas à alfabetização de adultos, profissionalização dos trabalhadores, entre outras. Ou seja, eram políticas que visavam benefícios de longo prazo tanto para a comunidade quanto para os indivíduos (DUARTE, 2021). Já em 1969, a LBA foi vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, atuando conjuntamente com a Secretaria de Assistência Social (SAS), criada pelo governo militar (BOSCARI; SILVA, 2015).

Durante a ditadura militar no Brasil (1964–1985), as políticas socioassistenciais estavam sob o controle de organizações privadas e religiosas, com pouca presença nos projetos governamentais e sem objetivos claramente definidos para mitigar as desigualdades sociais. De modo geral, o sistema de proteção social iniciado em 1937 passou de um modelo vinculado ao mercado de trabalho para um arranjo de políticas sociais de caráter regressivo e seletivo durante o regime militar (BICHIR, 2016).

Em 1980, com o início da bancarrota do regime militar, os altos índices de desigualdade social, agravados pelo aumento da concentração de renda, evidenciaram a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas à promoção do bem-estar social da população excluída do mercado de trabalho formal (SERAFIM; ALVES, 2018).

Nesse contexto, teve início um processo de evolução das políticas socioassistenciais, impulsionado pelas ações da Secretaria de Assistência Social, que passou a articular propostas e a definir objetivos em comum com as demais esferas de governo, visando à elaboração de uma política nacional de assistência social (DUARTE, 2021). No entanto, tal ação só foi institucionalizada 25 anos depois, com a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004.

Ademais, no final do ano de 1980, as políticas de proteção social encontraram uma janela de oportunidade com a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e foram incluídas como pauta prioritária nas agendas de debates públicos, marcando o início de ações mais coordenadas (SATÝRO; CUNHA, 2014). Em 1986, por meio da ANC, a assistência social sofreu reformas importantes e passou a ser considerada, por alguns atores do executivo, como uma instituição essencial para a promoção do bem-estar social. Contudo, esses avanços foram limitados e insuficientes para romper com os inúmeros estereótipos que ainda rondavam essa política.

Até os anos 1990, a assistência social era centralizada e carecia do estabelecimento de objetivos claros a serem alcançados. No entanto, esse cenário começou a se modificar com sua descentralização para os entes federados, promovida pela Constituição Federal de 1988 — especialmente para os municípios, que passaram a exercer novas funções na implementação dessa política (ARRETCHE, 2002; CAROLO; CARVALHO; MILANI, 2022). A partir desse marco normativo, foram estabelecidas metas comuns entre os entes federativos e fortalecido o desenho institucional do sistema de proteção social (SATÝRO; CUNHA, 2014).

A assistência social no Brasil teve um desenvolvimento tardio, otimizado com a institucionalização promovida pela Constituição Federal de 1988, que lhe conferiu o status de política pública. Essa normativa fortaleceu o arcabouço institucional do Estado e impulsionou a criação de diversas regulamentações voltadas à proteção social (COUTINHO, 2014). A assistência social foi consolidada como um sistema de proteção, com caráter jurídico e legal, regulado pelos artigos 203 e 204 da Constituição Federal, pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e pelas Normas Operacionais Básicas (NOB-SUAS e NOB-RH).

Paula (2013) destaca que, embora a Constituição Federal de 1988, art. 194, tenha instituído a assistência social no tripé da seguridade social junto com saúde e previdência, ela nunca conseguiu desvencilhar-se de sua gênese conservadora e paternalista, que se concretiza em programas que inferiorizam os usuários.

Haj (2005) aponta que, ao ser institucionalizada na Constituição Federal, a assistência social apresentou uma série de limitações, como a ausência de ações coordenadas para estimular a capacidade administrativa dos entes federados e repasses financeiros inadequados diante das novas disposições. Diversas normas foram criadas com o objetivo de estabelecer um sistema de proteção social, mas essas não encontraram suporte nas estruturas fragilizadas de muitos estados e municípios.

Com a descentralização administrativa, os municípios passaram a dispor de maior autonomia, estabelecendo-se regras mais rigorosas para a intervenção dos estados e da União, salvo em situações específicas previstas em lei. No entanto, ao se analisarem essas exceções, evidencia-se uma lacuna: embora haja previsão legal de intervenção caso o gasto mínimo obrigatório não seja aplicado em educação e saúde, essa regra não se estende à assistência social. Nesse caso, há apenas uma recomendação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) para que 5% das receitas públicas sejam destinados as políticas socioassistenciais — sem caráter vinculante e desprovida de mecanismos efetivos de controle.

Souza e Grin (2021) destacam que, as políticas de saúde e educação obtiveram maior êxito devido ao financiamento compartilhado e à redefinição do desenho institucional. Essas ações permitiram o estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade com base em programas nacionais. No entanto, ao analisar a assistência social, observa-se que seu histórico fragmentado impediu a definição de um padrão mínimo de qualidade, o que, por sua vez, dificulta a implementação de um padrão para os serviços de proteção social em todo o país.

Os governos de José Sarney (1985-1990) e Fernando Collor (1990-1992) foram marcados pela austeridade nas políticas sociais. Assim, mesmo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Governo Federal iniciou uma tentativa de descentralizar os gastos e as responsabilidades com a assistência social, em um processo que ficou conhecido como “operação desmonte” (ABRUCIO, 2021, BERCOVICI, 2002; LOPRETO, 2020). Embora essa tentativa não tenha se consolidado plenamente, ela resultou em atrasos na construção de um sistema de proteção social. As consequências só não foram mais graves devido a um aumento dos gastos dos estados e municípios com as políticas socioassistenciais, o que garantiu seu sustento temporário (BERCOVICI, *et al.*, 2002).

Em 1994, com a posse de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foram implementadas políticas com maior foco no combate à extrema pobreza e a proteção social de grupos específicos da sociedade, como crianças, idosos e pessoas com deficiência. Contudo, essa

segmentação dos serviços públicos fez com que, durante o governo de FHC, as desigualdades socioeconômicas permanecessem elevadas, já que a assistência social não conseguia oferecer serviços amplos e duradouros, ou os fornecia de forma precarizada.

Ademais, a LBA foi extinta durante seu mandato, devido a uma série de problemas administrativos, que culminaram no seu fim (SATÝRO; CUNHA, 2014; BEZERRA; SILVA, 2017). As intervenções realizadas pela LBA, ao longo de seus 53 anos de atuação, contribuíram para o aumento da população em situação de vulnerabilidade social. Essa instituição recorria a projetos emergenciais e descontinuados, que subordinavam seus usuários ao paternalismo governamental e às entidades privadas (CAROLO; CARVALHO; MILANI, 2022).

Durante seu segundo mandato (1999 -2003), Fernando Henrique reiterou as promessas de combate à fome e de implementação de políticas públicas em áreas consideradas críticas, utilizando parcerias com o terceiro setor. Além disso, implantou alguns programas de transferência de renda (SATÝRO; CUNHA, 2014). Ao longo de seu governo, foram criadas as bases para o fortalecimento da assistência social, por meio de mudanças incrementais que, embora importantes, não promoveram reformas inovadoras nessa política (SATÝRO; CUNHA, 2014)

Por meio de uma breve comparação entre a assistência social na Argentina e no Brasil, percebe-se que em ambos os países, essa política ainda é tratada com descrédito, tanto por seus usuários, como pelo Estado. Na Argentina, assim como no Brasil, a assistência social apresenta baixa institucionalidade e é frequentemente associada a práticas clientelistas e a programas de caráter “assistencialista”, voltados a grupos vulneráveis (BICHIR, 2016).

Em pesquisa comparativa, Lanzara (2016) analisou as articulações entre as políticas previdenciárias e trabalhistas da África do Sul, Argentina e Brasil. O autor aponta que, nesses três países, diferentemente do que ocorre nos chamados países “desenvolvidos”, a persistência das desigualdades sociais é central para explicar as distintas condições de trabalho, as quais contribuem para manter grande parte da população em situação de marginalização. Nesse contexto, para combater a pobreza — sobretudo em países marcados por intensas disparidades sociais, como o Brasil —, é imprescindível a criação de empregos formais, estáveis e de qualidade. Caso contrário, a redução da exclusão social torna-se inviável.

No governo Lula (2003-2011) houve mudanças significativas nas políticas sociais. A orientação partidária do presidente foi crucial para viabilizar essas transformações, ao garantir

a inclusão da assistência social como pauta prioritária no projeto político (SATÝRO; CUNHA, 2014). Essas autoras ainda confirmam a hipótese de que partidos progressistas ou de esquerda, aliados às regras institucionais, tendem a priorizar políticas sociais em maior medida do que partidos de direita ou conservadores. Nesse sentido, a incorporação de normas constitucionais nos projetos políticos reflete ideologias partidárias, especialmente em políticas com menor controle estatal.

No início do século XXI, a assistência social ganhou maior destaque, tornando-se uma pauta prioritária nos debates públicos. Esse avanço foi impulsionado, em especial, pela inclusão de atores estratégicos no MDS, os quais possuíam significativa experiência na defesa dos direitos sociais, como se pode observar a seguir:

A política de assistência social somente entra de fato na agenda de políticas do governo federal no primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva. O governo Lula elevou os programas de transferência de renda a um novo patamar, articulando os diversos programas federais existentes em um único programa guarda-chuva, o PBF, em 2003. (BICHIR, 2016, p. 337).

Uma medida importante adotada nos governos Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), foi a política de valorização do salário mínimo. Essa iniciativa elevou a remuneração das famílias brasileiras e contribuiu para reduzir, ainda que modestamente, as desigualdades sociais:

A importância do salário mínimo no caso brasileiro deve-se à grande proporção de trabalhadores que recebem salários próximos desse patamar e à existência de programas de assistência e previdência cujos benefícios estão constitucionalmente atrelados ao seu valor de referência (LANZARA, 2016, p. 313).

Nesse sentido, a maior valorização da assistência social entre 2007 e 2014 culminou no aumento do número de CRAS, que, em 2014, passaram a totalizar 8.088 unidades ativas, operando em 98,5% do território nacional (BEZERRA; SILVA, 2017). Os CRAS são responsáveis pela entrega dos serviços de proteção básica, conforme estipula a PNAS, que também define como e quais serviços devem ser disponibilizados a cada família ou comunidade em situação de vulnerabilidade social. Grin, Demarco e Abrucio (2021b) ressaltam ainda que os mecanismos de indução federativa devem ser realizados de forma constante, com o propósito de garantir a manutenção e continuidade das políticas sociais.

O Governo Federal criou normas importantes com o objetivo de impulsionar a capacidade burocrática da assistência social. A primeira delas foi a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH). Como destacam Satyro e Cunha (2018, p. 375) “Essa

NOB estabelece a composição básica das equipes de referência conforme níveis de gestão e porte dos municípios, bem como as relaciona com as ações a serem desenvolvidas”. Além disso, com a edição da Lei nº 12.435, de 2011, que regulamentou o SUAS e reforçou a LOAS, estipulou-se que parte das políticas socioassistenciais seria realizada pela coordenação intergovernamental, na tentativa de fortalecer as relações entre os entes federados.

Com o objetivo de evitar a interferência da discricionariedade, o MDS implementou a NOB-RH (2006) e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009). Em que a primeira visa padronizar os recursos humanos, definindo o corpo técnico e administrativo necessário para a prestação dos serviços assistenciais. Já a segunda busca uniformizar os serviços de proteção básica e especial, especificando como essas ações devem ser realizadas e por quais meios.

Tanto a NOB-RH quanto a Tipificação Nacional de Serviços visam a reduzir o clientelismo nos atendimentos públicos. Além disso, após a regulamentação da NOB-RH, houve um expressivo aumento na contratação de profissionais para a assistência social nos municípios (JANNUZZI et al., 2023). Outra ação adotada pelo MDS para monitorar a qualidade das políticas sociais, estabelecer padrões para o repasse de verbas e evitar a discricionariedade foi a criação do Índice de Gestão Descentralizada Municipal – IGD-SUAS. Esse índice vincula o repasse financeiro à qualidade e à quantidade dos serviços prestados, comprovados por meio do Cadastro Único. O IGD-SUAS busca assegurar a continuidade e ampliar o alcance das políticas socioassistenciais.

A NOB-RH e o SUAS surgiram da demanda de diversos setores da sociedade, que buscavam consolidar a assistência social, frequentemente vista como uma política de “segundo plano”. O SUAS possibilitou maior reconhecimento das carências municipais, além de ter sido formulado com o objetivo de superar os estigmas filantrópicos associados à assistência social, conferindo-lhe um novo suporte legal. Ademais, em conjunto com outras normas, visou promover maior acesso aos direitos sociais e a padronização das políticas socioassistenciais.

A assistência social surgiu no início do século XX vinculada às práticas filantrópicas de instituições religiosas e organizações não governamentais. Nesse contexto, as questões sociais não eram associadas aos debates públicos. Como apontam Jannuzzi et al. (2023, p. 508), “a assistência não era uma questão da agenda pública, mas sim um assunto da esfera privada, ligada à benemerência e à prática da caridade, produzida a partir de redes de

solidariedade social nas quais o Estado não estava presente”. Assim, para que a assistência social seja reconhecida como uma política de direito, é necessário que deixe de ser compreendida como uma ação compensatória voltada exclusivamente às pessoas de baixa renda.

Após um longo período de institucionalização iniciado em 1938, por meio do CNSS, a assistência social foi, aos poucos, fortalecendo sua estrutura institucional e consolidando-se como política pública. No entanto, ainda existem percalços a serem superados, uma vez que os mecanismos de cooperação intergovernamental e intersetorial são incipientes quando comparados à histórica fragilidade das gestões municipais (GRIN; ABRUCIO, 2018).

Como aponta Arretche (2002), as desigualdades regionais têm sido, aos poucos, superadas por mecanismos de indução do Governo Federal e pelas coordenações federativas, beneficiando principalmente os governos com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e arrecadação tributária. Sendo assim, foram realizadas análises nos municípios de Macaé, Resende e Rio das Ostras com o objetivo de verificar se os mesmos conseguiram desenvolver novas políticas socioassistenciais, tendo em vista os diferentes indicadores de desempenho apresentados.

Optou-se pela assistência social devido à sua responsabilidade normativa na garantia do desenvolvimento humano, da proteção social e do respeito à dignidade e à autonomia do cidadão. Embora seja reconhecida pela Constituição Federal como uma política pública, dever do Estado e direito do cidadão, a assistência social ainda enfrenta desafios consideráveis para se consolidar plenamente frente às demandas legais e da população. Além disso, seu histórico de serviços fragmentados contribui para que seja estigmatizada como uma iniciativa de benevolência dos governantes para os mais “desfavorecidos” (SPOSATI, 2007).

De acordo com Sposati (2004), as ações de assistência são destinadas aos cidadãos brasileiros em situação de vulnerabilidade ou risco. Nesse contexto, deve-se romper com o estigma de que se trata de uma organização destinada apenas a "pobres" ou "desafortunados", pois essa visão é conservadora, vitimiza e inferioriza os usuários, além de ser baseada em critérios meritocráticos.

A assistência social é uma instituição voltada ao atendimento dos brasileiros em situação de vulnerabilidade social ou violação de direitos, os quais, portanto, necessitam do sistema de proteção social (SPOSATI, 2004). Apesar dos notáveis avanços nas últimas

décadas, ainda há muito a ser feito para afastá-la dos estigmas de filantropia que a cercam. Abaixo, segue uma tabela com os principais marcos históricos da assistência social:

Tabela 01 - Cronograma dos avanços da assistência social.

| <b>Data</b> | <b>Marco histórico</b>                                                      |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 1938        | Normatização do CNSS                                                        |
| 1942        | Criação da LBA                                                              |
| 1946        | Ampliação da atuação da LBA                                                 |
| 1969        | LBA passa a ser vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social    |
| 1980-1986   | Janela de oportunidade encontrada na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) |
| 1988        | Constituição Federal de 1988 (art.202, 204 e 205)                           |
| 1993        | Lei Orgânica da Assistência (LOAS)                                          |
| 1994        | Extinção do LBA                                                             |
|             | Política Nacional de Assistência Social (PNAS)                              |
| 2004        | Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)      |
| 2005        | Norma Operacional Básica (NOB-SUAS)                                         |
| 2006        | Criação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS             |
| 2011        | Sistema Único de Assistência Social (SUAS)                                  |

Fonte: Elaborada pela autora (2023).

## **2.5 A IMPLEMENTAÇÃO DESCENTRALIZADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA LITERATURA.**

Este tópico apresenta pesquisas que analisam a estrutura da assistência social nos estados e municípios, com o objetivo de evidenciar como essa temática tem sido abordada na literatura.

Em um trabalho inovador, organizado por Senna (2016a), sobre o funcionamento da rede SUAS no estado do Rio de Janeiro, a autora esboçou um panorama da implementação descentralizada da assistência social, focando em quatro eixos principais: 1) caracterização do órgão gestor do SUAS nos municípios; 2) existência de equipamentos de assistência social; 3) estrutura de pessoal alocada no SUAS; e 4) fonte de recursos financeiros. A autora conclui que a indução e a cooperação entre diferentes níveis de governo contribuíram para que a assistência social alcançasse maior nível de institucionalização e profissionalização. Tais

avanços, no entanto, não anularam os problemas relacionados à precarização dos vínculos empregatícios dos profissionais que atuam nos serviços sociais em diversas localidades (SENNA, 2016b)

Souza (2018) analisou o desenvolvimento da assistência social nos estados brasileiros, com ênfase na capacidade burocrática, na distribuição de recursos financeiros e na influência dos ciclos eleitorais sobre a gestão dessa política. O estudo examinou os programas implementados pelas secretarias estaduais de assistência social e utilizou dados do ESTADIC/IBGE, além da aplicação de questionários e entrevistas semiestruturadas com 28 gestores e técnicos dos estados de Minas Gerais, Bahia e Rio de Janeiro.

Em sua pesquisa, Souza (2018) reafirma os apontamentos da literatura quanto à descentralização da assistência social entre os entes federados, destacando a indefinição do papel dos estados na implementação dessa política. Segundo a autora, o processo ocorreu de forma desigual, com a atuação estadual sendo pouco delineada em comparação aos níveis federal e municipal. A descentralização assumiu um caráter municipalista, no qual os estados passaram a desempenhar um papel secundário, oferecendo suporte técnico a municípios com poucos equipamentos e recursos (BICHIR; JÚNIOR, 2021).

Souza (2018) destacou que o desenho da política de assistência social torna invisíveis as ações dos estados, que enfrentam dificuldades como escassez de recursos humanos e financeiros e baixa cobertura territorial. Assim, a União e os municípios ficam com os “créditos políticos” pela formulação e implementação respectivamente, enquanto a atuação dos estados é imperceptível. Em vista disso, os governos estaduais são mais propensos a priorizarem outras políticas, que irão garantir maior visibilidade e resultados durante os ciclos eleitorais:

Na política de assistência social os estados passaram a ser coadjuvantes dos municípios, constituindo fundos cujos recursos são a eles repassados, mas atuando mais na tentativa de auxiliar as burocracias locais do que em formulações próprias e adaptáveis às suas circunstâncias (SOUZA, 2018, p. 272)

A assistência social foi distribuída da seguinte forma: a União ficou encarregada da formulação e do controle de normas; os estados, responsáveis por fornecer suporte técnico e assessoria aos municípios; e estes últimos, encarregados da implementação. Com relação às verbas destinadas à assistência social, desde 2002, a União é a principal financiadora dessa política, com um repasse de aproximadamente 78% por ano, já os estados e municípios

destinam em média 8% e 14% respectivamente. Os gastos com assistência social são mais elevados nos municípios em comparação com os estados (SATYRO, CUNHA, 2018).

Souza (2018), analisou se houve diferença na alocação de recursos financeiros em decorrência das variações partidárias e constatou, que, de forma geral, a aplicação de recursos na assistência social é baixa, em comparação com a despesa total, independentemente do partido eleito. No entanto, partidos de centro-esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT), tendem a investir mais do que os de centro-direita, como o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e os Democratas (DEM) (SOUZA, 2018).

Ainda no campo da influência política e financeira, Souza (2018) observou que os estados possuem determinada liberdade de ação para decidir em quais áreas irão aplicar os recursos destinados às políticas socioassistenciais. Comparando os partidos políticos, o DEM priorizou a assistência à criança e ao adolescente, enquanto o PMDB e o PSDB concentraram na assistência comunitária, já o PT ampliou os gastos de maneira geral, sem uma prioridade específica (SOUZA, 2018).

Percebe-se que os projetos de assistência social são influenciados por fatores ideológicos e político-partidários. Como ressalta Bichir (2016, p. 340): “A consideração de legados que contribuem para a persistência de desigualdades não implica ignorar a dimensão da política, das escolhas que são feitas e das agendas de políticas que são privilegiadas em detrimento de outras”. Sendo a capacidade política uma dimensão abrangente, compreendê-la exige uma análise mais estruturada, uma vez que o contexto local de cada política pública influencia o grau de resistência frente às interferências partidárias.

Souza (2018) aponta que, nos estados, há prevalência de servidores estatutários com 55% em 2012 e 57% em 2013, sendo que na Bahia e em Minas Gerais apresentam as maiores porcentagens, comparado aos demais estados. Destaca-se que os servidores da Bahia não ingressaram por concurso público, mas foram efetivados após a Constituição Federal, que estabilizou todos que atuavam na administração pública antes de 1988. No Rio de Janeiro, o cenário difere consideravelmente, em que não há presença de servidores estatutários, prevalecendo os cargos comissionados, o que revela uma política frágil às variações eleitorais.

Souza (2018), ainda aponta que na Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro não foram realizados novos concursos e que seus servidores públicos estão na faixa de 50 a 59 anos. Nesse contexto, fica nítida uma estagnação na absorção de novas contratações. No que se

refere à profissionalização, Bahia e Rio de Janeiro apresentam o maior número de agentes com ensino superior, em comparação com Minas Gerais.

Souza (2018) e Senna (2016b) contribuíram de forma inovadora ao investigarem a assistência social no estado do Rio de Janeiro, cuja produção bibliográfica sobre o tema ainda é incipiente. Senna (2016b, p. 78) destaca que “fragmentação institucional, duplicidade e paralelismo de ações, caráter pontual, emergencial e de improviso das ações socioassistenciais e o uso clientelístico dos recursos são algumas das marcas da assistência social no estado”. Desse modo, percebe-se que a assistência social ainda se configura como uma política pouco estruturada, o que reforça a necessidade de propor soluções para o fortalecimento de sua estrutura institucional.

Em um outro estudo, Satýro e Cunha (2018) abordam sobre como a indução do Governo Federal, através do MDS, incentivou as secretarias municipais de assistência social a desenvolverem suas capacidades estatais. Para este estudo as autoras realizaram uma análise documental das normativas, decretos e resoluções da assistência social, além de entrevistas aos profissionais do MDS. Bichir (2016) ressalta que, apesar da centralidade do MDS, este conseguiu atuar com destreza na ampliação das políticas socioassistenciais nos municípios.

Satýro e Cunha (2018) concluíram que a capacidade de transformação do MDS concretizou-se por dois motivos centrais: a aprendizagem organizacional e a cooperação interfederativa. As políticas formuladas pelo MDS foram fortalecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Sendo que a CIT estipula padrões e critérios para os serviços de proteção básica e especial em todos os entes federados. Além disso, estabelece metas em comum e delimita o papel dos entes federados, em um processo de aprendizagem institucional, que permitiu mudanças incrementais e melhorias nas secretarias municipais analisadas.

Destaca-se que a pesquisa de Satýro e Cunha (2018) fortalece os achados de Grin, Demarco e Abrucio (2021b) quanto à relevância dos fóruns federativos bipartites e tripartites para o crescimento da participação dos governos locais no processo de formulação de políticas públicas. Nesse sentido, políticas que não possuem mecanismos de coordenação federativa tendem a apresentar maior heterogeneidade e delimitam a capacidade de atuação dos entes federados (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021b).

Nesse aspecto, Satyro e Cunha (2018) destacam a importância de o MDS compreender como as políticas sociais são operacionalizadas no nível local, considerando que a ampliação

da assistência social ocorreu, em parte, por meio da escuta ativa dos gestores, o que permitiu identificar pontos de melhoria e definir os meios mais adequados para a coordenação intergovernamental. As pesquisas de Satyro e Cunha (2018) e Senna (2016b) são relevantes ao demonstrar como a indução do poder federal contribui para o desenvolvimento da assistência social nos municípios.

A implementação da política de assistência social no Brasil contou, em grande medida, com a atuação do MDS, que impulsionou a criação de áreas administrativas e de gestão, induzindo os municípios a desenvolver competências até então inexistentes. Para ilustrar a expansão dessa política no território nacional, vale destacar que, até 2004, não havia unidades físicas específicas e adequadas para os serviços de proteção social básica e especial. Já em 2013, “havia 7.883 CRAS em 5.394 municípios com 75.241 trabalhadores, 2.249 CREAS com 20.938 trabalhadores” (SATYRO; CUNHA, 2018, p. 369). A capacidade de transformação do MDS fortaleceu a burocracia e a infraestrutura dos serviços de proteção social.

Em um estudo complementar, Satyro e Cunha (2019) investigaram os fatores que determinam as divergências na assistência social no Brasil, por meio da análise empírica de alguns municípios. Para atingir esse objetivo, utilizou-se o método da grounded theory, com uma abordagem qualitativa. A coleta de dados incluiu entrevistas, grupos focais e a aplicação de um survey a gestores e técnicos das secretarias de assistência social, os quais foram divididos em dois grupos, para analisar suas perspectivas.

Satyro e Cunha (2019) concluíram que a escassez de recursos financeiros, falta de profissionais, ingerência política, alta rotatividade e estrutura precarizada, foram os principais obstáculos enfrentados pela assistência social. A alta rotatividade, em particular, paralisa o desenvolvimento de ações com metas de longo prazo, essa por sua vez é causada pela instabilidade dos vínculos empregatícios, frequentemente, cargos de confiança, e a baixa atratividade dos salários, usualmente inferior a de outras políticas.

Satyro e Cunha (2019) destacaram a necessidade de contratar profissionais qualificados, uma vez que a maioria dos gestores que responderam ao questionário demonstrou limitações técnicas, cometeu erros e apresentou percepções conservadoras sobre o sistema de proteção social. Os resultados da pesquisa corroboram os achados de Souza (2018), que indicam que a insuficiência de conhecimento técnico por parte de alguns profissionais compromete o registro de documentos e formulários da assistência social.

Ademais, os gestores e técnicos entrevistados relataram que os contadores das prefeituras desempenham um papel relevante, podendo tanto facilitar quanto dificultar a gestão financeira das políticas sociais. Segundo os entrevistados, o contador designado para realizar as finanças das secretarias municipais frequentemente não possuía conhecimento suficiente sobre a área social, o que resultava na redução do orçamento solicitado ou na falta de articulação com as verbas repassadas pelo MDS. Além disso, os técnicos apontaram que o desconhecimento dos gestores sobre as regras orçamentárias constituía um entrave que comprometia tanto o uso eficiente dos recursos quanto a implementação eficaz dos serviços públicos.

Satýro e Cunha (2019) também destacaram que, mesmo com a ampliação das normas voltadas à padronização da estrutura da assistência social, fatores contextuais e culturais ainda dificultam sua uniformização em nível nacional. Quanto à proposição de soluções, os autores sugerem, com base nos dados coletados, a adoção de “arranjos informais” que tornem os processos de implementação mais eficientes.

Em outra pesquisa, Bichir e Júnior (2021) analisaram a capacidade estatal de 4.033 municípios, com o objetivo de identificar suas características quanto à organização institucional da assistência social. Para isso, realizaram uma análise de clusters, utilizando o método k-means, que agrupou os municípios com base em suas semelhanças e diferenças. Foram selecionadas 22 variáveis, obtidas a partir dos seguintes indicadores: Munic/IBGE (2018), Censo SUAS (2017) e Finbra/Siconfi (2018). Com base nesses dados, foram definidos quatro clusters distintos.

Bichir e Júnior (2021) identificaram que houve uma redução nas diferenças das três dimensões analisadas: estruturação/institucionalização, política-administrativa e financeira. Mas, em geral, os elementos analisados não apresentaram grandes variações, com exceção da dimensão burocrática, que diversificou consideravelmente entre os municípios de diferentes portes populacionais e região. A pesquisa revelou que as ações implementadas pelo SUAS, contribuíram para a maior padronização da assistência social (BICHIR; JÚNIOR, 2021).

Os resultados de Bichir e Junior (2021) reafirmam as conclusões de alguns autores de que o SUAS tem sido bem-sucedido na padronização da assistência social (SENNA, 2016b; GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021b). Contudo, vale ressaltar que a despeito dos significativos avanços nas últimas décadas, causados principalmente pela implementação da rede SUAS e pelo aumento da coordenação intergovernamental, ainda existem muitas

barreiras a serem superadas para garantir que essa política seja implementada em conformidade às normas estabelecidas.

Jannuzzi *et al.* (2023) elaboraram um artigo com o objetivo de analisar como o desenvolvimento político, técnico e administrativo dos municípios contribuíram para os avanços alcançados pela assistência social nas últimas décadas. Para atingir esse propósito, os autores realizaram uma pesquisa documental, acompanhando a profissionalização e a expansão dos serviços socioassistenciais. Com base nos dados coletados, Jannuzzi *et al.* (2023) apontaram que a institucionalização de novas normas e decretos ocorreu na mesma proporção que o aumento da capacidade burocrática, promovendo melhorias no sistema de proteção social dos municípios (JANNUZZI *et al.*, 2023).

Em outra análise, Grin e Abrucio (2018) pesquisaram como o Comitê de Articulação Federativa (CAF), a rede SUAS e o Plano de Ações Articuladas, ampliaram as capacidades municipais na realização de novas políticas públicas. Os autores, ao compararem a gestão da assistência social com a da educação, concluíram que, apesar de a assistência social ser menos desenvolvida, devido ao histórico fragmentado, à precariedade administrativa e à escassez de recursos financeiros, respondeu mais rapidamente aos estímulos do SUAS do que a educação aos incentivos do Plano de Ações Articuladas. Como pode ser confirmado a seguir:

Apesar do enorme atraso administrativo da assistência social frente à educação, historicamente mais robusta em termos organizacionais e financeiros, a institucionalização das regras de cooperação federativa do Suas induziu respostas muito mais efetivas na modernização das SMAS. Com efeito, sistemas nacionais de políticas mostram se uma rota federativa mais alvissareira para lidar com os desafios de ampliar capacidades estatais municipais em um contexto de descentralização de políticas (GRIN; ABRUCIO, 2018, p. 104).

O SUAS tem desempenhando um papel importante no fortalecimento da gestão municipal. Após sua institucionalização normativa, percebeu-se um aumento das políticas socioassistenciais. A pesquisa de Grin e Abrucio (2018) vai de encontro aos achados de Bichir e Júnior (2021) sobre a relevância da indução federal no desenvolvimento das políticas públicas frequentemente vistas como “periféricas”, a exemplo da assistência social, educação e transporte.

Satýro, Cunha e Campos (2016) pesquisaram sobre como a composição da burocracia na assistência social dos municípios brasileiros influencia o desempenho dessa política. Para atingir esse objetivo foi utilizado os dados do Censo SUAS (2010-2014) e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2013, em que as autoras desenvolveram ferramentas

analíticas baseadas nas teorias weberianas. A pesquisa baseou-se na hipótese de que, quanto mais próxima da burocracia racional-legal descrita por Weber (2004), melhor seria a eficácia na execução dos programas e projetos sociais.

Satýro, Cunha e Campos (2016) concluíram que muitos agentes públicos da assistência social não possuem vínculos empregatícios permanentes e, em sua maioria, são cargos comissionados, o que contraria as exigências do Pacto de Aprimoramento do SUAS (2014), que estipula a predominância de servidores estatutários. Apesar dos avanços nas últimas décadas, a assistência social ainda não consolidou uma burocracia estável e com planos de carreira de longo prazo.

Os resultados de Satýro, Cunha e Campos (2016) corroboram as constatações de Bichir e Júnior (2021) de que os Planos de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) estão ausentes em grande parte das secretarias municipais de assistência social. Ademais, as fragilidades do sistema de proteção social variam entre as regiões analisadas, nas quais se observa uma interação complexa entre níveis de informalidade e indicadores de desenvolvimento socioeconômico. Nas regiões Norte e Nordeste há predominância da informalidade nos cargos da assistência, ao contrário das regiões Sul e Sudeste, sendo que nas primeiras há uma maior demanda pelos serviços de proteção social devido aos menores índices de desenvolvimento socioeconômico.

Uma contradição apontada pela pesquisa foi que as regiões com menores índices de desenvolvimento econômico declararam recursos humanos suficientes, enquanto as regiões consideradas mais desenvolvidas economicamente realizaram declarações opostas. Tal cenário é exemplificado ao analisar o estado de São Paulo, que, apesar de ser considerado o mais desenvolvido economicamente no Brasil, declarou recursos humanos insuficientes. Já a região Sul destacou-se por ter o maior número de servidores públicos estatutários e com ensino superior.

A pesquisa de Satýro, Cunha e Campos (2016) revelou que o tipo de vínculo empregatício varia de acordo com a formação acadêmica, em que a maioria dos profissionais com ensino superior são estatutários, diferente do que ocorre com aqueles que possuem apenas o ensino médio. Nesse contexto, é revelada uma relação complexa entre a informalidade nos cargos da assistência, os índices de desenvolvimento socioeconômico e a escolaridade dos servidores.

A hipótese de que a informalidade nos cargos públicos pode comprometer o desempenho dos serviços socioassistenciais entregues à sociedade torna-se plausível, evidenciando a necessidade de aprimorar a estrutura da assistência social.

Com base nos estudos mencionados anteriormente, esta pesquisa concentrou-se na análise da assistência social de Macaé, Resende e Rio das Ostras, com o objetivo de comparar suas estruturas burocráticas, infraestruturas e políticas socioassistenciais. Para lograr este propósito, foi realizada uma análise documental, a partir do exame dos principais documentos produzidos sobre esta política nesses municípios. Os procedimentos metodológicos serão melhor detalhados no próximo capítulo.

### **3. METODOLOGIA**

Neste tópico, apresenta-se a abordagem metodológica adotada na condução deste trabalho, bem como os critérios utilizados para a escolha do objeto de estudo. Buscou-se seguir o rigor metodológico necessário para responder ao seguinte questionamento: Como a capacidade estatal, considerando sua capacidade instalada e a competência da burocracia, influencia a performance das políticas socioassistenciais em Macaé, Resende e Rio das Ostras? Assim, esta pesquisa tem como objetivo investigar como essas dimensões interferem na atuação da assistência social.

Para atingir esse objetivo, foi realizada uma pesquisa qualitativa, que oferece alguns benefícios, como a capacidade de produzir narrativas que representam a realidade dos objetos de estudo no contexto em que estão inseridos (MINAYO, 2012), "A conclusão de uma análise qualitativa deve apresentar um texto capaz de transmitir informações concisas, coerentes e, o mais possível, fidedignas" (MINAYO, 2012, p. 625). Nesse sentido, fundamentadas na rigorosidade científica, as conclusões deste estudo oferecem um diagnóstico dos serviços de proteção social de baixa e média complexidade em Macaé, Resende e Rio das Ostras.

A escolha do estado do Rio de Janeiro baseou-se em Souza (2018), que apontou a presença majoritária de cargos comissionados na gestão estadual da assistência social, o que indica uma fragilidade perante às mudanças eleitorais. Com o objetivo de definir o objeto de estudo, foi realizado um levantamento do número total de habitantes de todos os municípios do Rio de Janeiro, de acordo com dados do IBGE (2020). Em seguida, esses foram

classificados conforme o porte populacional definido pela PNAS (2004), conforme detalhado na tabela a seguir:

Tabela 02 - Divisão dos municípios por porte populacional.

| <b>Porte</b>        | <b>Quant. de habitantes</b>                  |
|---------------------|----------------------------------------------|
| 1. Pequeno porte I  | até 20.000 habitantes                        |
| 2. Pequeno porte II | população entre 20.001 a 50.000 habitantes   |
| 3. Médio porte      | população entre 50.001 a 100.000 habitantes  |
| 4. Grande porte     | população entre 100.001 a 900.000 habitantes |
| 5. Metrópole        | população superior a 900.000 habitantes      |

Fonte: Elaborada pela autora com base na PNAS 2004: 2024.

Optou-se, em seguida, pelos municípios de grande porte populacional (Tabela 02), pois presume-se que cidades com um maior número de habitantes, possuem um aparelho estatal mais estruturado e mais instituições públicas direcionadas às políticas de proteção social. Após isso, foram analisados os dados do Indicador de Desenvolvimento do Centro de Referência em Assistência Social (IDCRAS) e do Indicador de Desenvolvimento do Centro de Referência Especializado em Assistência Social (IDCREAS) de 2022, a fim de avaliar como esses indicadores nos municípios de grande porte.

O IDCRAS e o IDCREAS coletam as informações do Censo SUAS e as transformam em indicadores quantitativos, divididos em três categorias: recursos humanos, serviços e estrutura física. Além disso, esses indicadores apresentam um índice geral, que consiste na média das três dimensões analisadas. O IDCRAS e o IDCREAS são divulgados anualmente e possuem uma escala que varia de 1 a 5, em que 1 representa as situações mais distantes do padrão de qualidade almejado pela União e 5 indica as situações mais próximas. Um ponto a ser destacado diz respeito ao fato de que os municípios com melhores pontuações recebem uma bonificação e são reconhecidos pelos serviços prestados à sociedade.

O IDCRAS e o IDCREAS avaliam as competências institucionais da assistência social por meio da análise dos recursos humanos, serviços e infraestrutura. Esses indicadores foram implementados com o objetivo de avaliar o desempenho dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS). Para a construção do IDCRAS e IDCREAS, são consideradas diversas variáveis,

como, por exemplo: cobertura territorial, capacidade de atendimento, planejamento, gestão e monitoramento.

Dessa maneira, a partir dos dados obtidos, foi feita a classificação de três *clusters* heterogêneos. O primeiro, denominado *cluster A*, composto pelos municípios com maior índice de IDCRAS e IDCREAS de 2022; o segundo, *cluster B*, agrupa os municípios com índices medianos; e o terceiro, *cluster C*, com os índices mais baixos. O objetivo dessa clusterização foi investigar três cenários distintos e entender como a capacidade estatal pode oscilar dentro de um mesmo estado. Vale observar que, como os dados do IDCRAS e do IDCREAS são apurados separadamente, foi calculada uma média entre o índice geral desses dois indicadores, a fim de obter uma medida combinada que forneça um único valor representativo, conforme ilustrado na Tabela 03.

Tabela 03 - Índices médios de IDCRAS e IDCREAS dos municípios de grande porte do Rio de Janeiro.

| Municípios            | IDCRAS | IDCREAS | Média do IDCRAS e IDCREAS |
|-----------------------|--------|---------|---------------------------|
| Angra dos Reis        | 3,71   | 3,67    | 3,69                      |
| Barra Mansa           | 3,50   | 4,00    | 3,75                      |
| Magé                  | 3,70   | 4,67    | 4,19                      |
| Maricá                | 3,33   | 4,33    | 3,83                      |
| Rio das Ostras        | 4,42   | 4,33    | 4,37                      |
| Araruama              | 3,13   | 3,00    | 3,07                      |
| Belford Roxo          | 3,33   | 3,11    | 3,22                      |
| Duque de Caxias       | 3,03   | 3,11    | 3,07                      |
| Cabo Frio             | 3,17   | 2,67    | 2,92                      |
| Campos dos Goytacazes | 3,05   | 4,22    | 3,64                      |
| Itaboraí              | 2,33   | 3,33    | 2,83                      |
| Itaguaí               | 2,95   | 4,33    | 3,64                      |
| Mesquita              | 2,95   | 3,33    | 3,14                      |
| Nilópolis             | 2,67   | 3,00    | 2,83                      |
| Niterói               | 2,93   | 3,17    | 3,05                      |
| Nova Friburgo         | 2,75   | 3,00    | 2,88                      |
| Nova Iguaçu           | 3,23   | 2,33    | 2,78                      |
| Resende               | 3,29   | 3,67    | 3,48                      |
| São João de Meriti    | 2,83   | 3,00    | 2,92                      |
| Teresópolis           | 2,72   | 4,00    | 3,36                      |
| Petrópolis            | 2,50   | 2,34    | 2,42                      |
| Volta Redonda         | 3,34   | 3,67    | 3,51                      |
| Macaé                 | 1,87   | 2,00    | 1,94                      |
| Queimados             | 1,83   | 2,67    | 2,25                      |

Fonte: Elaborada pela autora com base no IDCRAS e IDCREAS 2022: 2024.

Os municípios destacados em verde apresentaram as maiores médias no índice geral do IDCRAS/IDCREAS; os em azul foram classificados como intermediários; e os em vermelho, como os de médias mais baixas. Como se observa na tabela acima, há poucos municípios com baixos índices de IDCRAS/IDCREAS, o que pode indicar, inicialmente, que a assistência social apresenta maior grau de padronização nos municípios de grande porte.

Para a formação dos *clusters*, considerou-se, inicialmente, o intervalo dos indicadores, compreendido entre um e cinco. Em seguida, calculou-se a amplitude total do intervalo ( $5 - 1 = 4$ ) e, posteriormente, procedeu-se à sua divisão em três partes iguais ( $4 \div 3 \approx 1,33$ ). Com base nesses valores, definiram-se os parâmetros utilizados para a divisão dos grupos, conforme demonstrado na Tabela a seguir:

Tabela 04 - Parâmetros usados na divisão dos *clusters*.

| Cluster   | Intervalo            |
|-----------|----------------------|
| Cluster A | $3,67 > a \leq 5$    |
| Cluster B | $2,34 > a \leq 3,66$ |
| Cluster C | $1 \geq a \leq 2,33$ |

Fonte: Elaborada pela autora, 2024.

Adotou-se essa abordagem na divisão dos *clusters* para garantir que cada grupo seja dividido com base em métricas igualitárias, mesmo que os grupos não fiquem do mesmo tamanho. O importante é garantir uma representatividade proporcional de cada intervalo no conjunto de dados. Além disso, essa divisão proporciona simplicidade e consistência na análise de dados, permitindo uma comparação mais equitativa entre os objetos analisados. Esta pesquisa optou pela análise de *clusters*, pois esse método permite a organização de grandes quantidades de dados em grupos menores, para inferir amostras representativas de um todo (BICHIR; JÚNIOR, 2021).

Após isso, foram selecionados um município de cada *cluster*, sendo eles Rio das Ostras do A, por apresentar a maior média geral de IDCRAS/IDCREAS, com 4.37, Resende do B, com um índice médio de 3.48 e Macaé do C, com a menor média geral, 1.94. O propósito deste trabalho foi analisar a capacidade estatal de três locais que apresentaram índices de desempenho distintos.

A assistência social foi examinada com base em sua capacidade burocrática e instalada. Para investigar o primeiro aspecto, foram considerados os tipos de vínculos

empregatícios existentes, a realização de concursos públicos, a escolaridade dos servidores, a existência de Planos de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS), o acesso a planos de capacitação permanente e a composição das equipes de referência dos CRAS e CREAS.

Conforme apontam Marengo, Strohschoen e Joner (2017), pode-se associar a formação universitária dos burocratas às competências técnicas necessárias à ampliação das atividades do Estado. Ademais, como destaca Souza (2018), o preenchimento de cargos mais elevados pela burocracia, por meio da promoção interna, é um indicador da profissionalização da assistência social.

A capacidade instalada foi analisada por meio da disponibilidade de ferramentas para a execução das políticas socioassistenciais, da capacidade de monitoramento; do acesso a equipamentos e sistemas tecnológicos (computadores, celulares, internet, impressoras, entre outros), disponibilidade de recursos financeiros e a qualidade da infraestrutura dos CRAS e CREAS.

A capacidade burocrática e a instalada foram selecionadas, já que a oferta das políticas socioassistenciais demanda profissionais habilitados e com acesso a meios adequados ao exercício de suas funções. Como ressaltam Ribeiro, Macaya e Coelho (2021), os benefícios das tecnologias de informação e comunicação (TIC) podem ser alcançados se as instituições públicas dispuserem de infraestrutura, equipamentos tecnológicos e profissionais capacitados.

Dentre os equipamentos da proteção social, investigaram-se o CRAS e o CREAS, por serem responsáveis pela execução das políticas socioassistenciais voltadas a populações em situação de vulnerabilidade social. O CRAS atua na oferta de serviços de baixa complexidade, em que não há o rompimento dos vínculos familiares e comunitários. Compete aos CRAS a implementação do PAIF, do SCFV e do Serviço de Proteção Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

O PAIF consiste em um serviço de proteção social de caráter continuado, cujos objetivos incluem o fortalecimento da função protetiva das famílias, a prevenção da ruptura de vínculos, a promoção de direitos, a ampliação do acesso à informação e a oferta de novas vivências aos usuários (PMAS, 2021b). O programa foi institucionalizado pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e contribui para a redução da vulnerabilidade social, a prevenção de situações de risco e o fortalecimento dos vínculos familiares. Este serviço foi analisado por ser executado pelos CRAS e por buscar superar práticas fragmentadas e emergenciais historicamente associadas à assistência social.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) foi instituído, inicialmente, no âmbito do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), com o objetivo de atender crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, sendo posteriormente normatizado pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. O serviço realiza atendimentos em grupo, organizados por faixa etária, com vistas a acompanhar o desenvolvimento dos usuários, fortalecer a convivência comunitária, promover a socialização e prevenir violações de direitos (PMAS, 2021b). Também implementado nos CRAS, o SCFV deve articular-se ao PAIF, a fim de qualificar o diagnóstico das demandas do território e promover maior aproximação da assistência social com a população.

O CREAS, atua com os serviços de proteção social de média complexidade, em que há uma perda parcial de vínculos familiares e comunitários ou violação dos direitos sociais, demandando uma atenção especial da gestão pública. Essa unidade é responsável por implementar o PAEFI, o Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MSE), o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e a Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

No âmbito dos serviços de proteção social de média complexidade, o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) é executado nos CREAS e tem como objetivo orientar e acompanhar famílias que tenham um ou mais de seus membros em situação de violação de direitos. Suas ações visam fortalecer a função protetiva das famílias, enfrentar situações de ameaça e violência e promover a inclusão de seus usuários nos demais programas da assistência social. O PAEFI foi selecionado nesta análise por constituir um dos principais serviços socioassistenciais previstos pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o qual determina sua padronização em âmbito nacional. Ressalta-se, ainda, que os municípios recebem repasses do Governo Federal para a implementação do PAIF, do SCFV e do próprio PAEFI.

Destaca-se que para este estudo não serão analisados os níveis de alta complexidade, em que há perda total de vínculos e que, portanto, exigem um papel mais diligente do Estado, visando, desse modo, delimitar mais o tema e realizar uma investigação mais aprofundada. Para a coleta de dados, definiu-se a análise documental pelas suas vantagens, como a maior acessibilidade a dados e informações. Além disso, essa ferramenta permite validar ou complementar informações obtidas por outras técnicas de coleta de dados e compreender o contexto foram produzidas. (GUBA; LINCOLN, 1981).

Como apontam Gomide, Pereira e Machado (2018, p. 94), as vantagens da análise documental consistem em: “Nesta abordagem, devem-se identificar os fatores (atributos, arranjos, instrumentos) que influenciaram a ação estatal, mobilizando os níveis constitutivos e indicativos do conceito, e, se possível, estabelecer seus nexos causais”. Os documentos analisados foram: o Diagnóstico Socioterritorial dos CRAS (2021), o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) de 2021 e o Censo SUAS (2020 a 2022). Esses arquivos foram selecionados por constituírem uma importante ferramenta de monitoramento e avaliação da assistência social.

Com relação aos documentos analisados, o Censo SUAS consiste em um índice de monitoramento dos governos locais, seus dados são coletados anualmente por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas secretarias e conselhos, sendo que seu envio à União está condicionado ao repasse de recursos financeiros. Como os dados do Censo SUAS são preenchidos pelos gestores e técnicos, e seu envio é condicionado ao repasse de verbas pelo Governo Federal, não se deve descartar a possibilidade de conter algumas distorções dos respondentes, para que seja realizado maiores repasses (SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016). Essas possíveis modificações serão consideradas uma limitação, dado à inexistência de outro indicador que reúna dados tão sistemáticos e direcionados, como o Censo SUAS.

Já o PMAS é uma recomendação legal da Constituição Federal de 1988 e da LOAS de 1993, que determinam que os entes federados elaborem um plano para mensurar os recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis. Além disso, o PMAS estabelece a obrigatoriedade da elaboração do Diagnóstico Socioterritorial dos CRAS, com o objetivo de mensurar as vulnerabilidades sociais presentes no território, identificar a demanda por serviços e orientar o planejamento dos serviços socioassistenciais. Dessa forma, como foi analisada a influência da capacidade estatal sobre a política de assistência social, a escolha do PMAS foi adequada.

O PMAS é considerado um instrumento de planejamento que auxilia na definição de diretrizes, metas e prioridades. Ele é elaborado pelos agentes públicos, em parceria com os usuários da instituição e o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). O plano tem uma vigência de quatro anos, sendo que sua elaboração ocorre no primeiro ano da gestão do secretário (a), mas seu uso inicia-se apenas no segundo mandato; no primeiro ano, é utilizado o plano da gestão anterior. Para produzir o PMAS, os gestores utilizam os relatórios de controle e gestão administrativa, além de indicadores socioeconômicos.

Com base no exposto anteriormente, decidiu-se investigar os principais indicadores socioeconômicos dos municípios analisados, com o objetivo de apresentar, de forma sucinta, sua estrutura sociodemográfica. Além disso, elaborou-se um quadro comparativo desses indicadores, cujos dados se encontram no próximo capítulo.

#### **4. ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS INVESTIGADOS**

##### **Breve relato histórico e sociodemográfico dos municípios**

Este capítulo se inicia como uma breve descrição do panorama histórico e sociodemográfico dos municípios de Macaé, Resende e Rio das Ostras, com destaque para aspectos de sua formação e principais indicadores socioeconômicos. A exposição desses dados contribui para o entendimento do objeto de estudo e permite contextualizar o leitor quanto às especificidades de cada localidade.

##### **Macaé.**

O primeiro registro do povoamento de Macaé ocorreu em 1627, pela Coroa Portuguesa. Com o passar dos anos, o território foi se desenvolvendo, especialmente com a construção de colégios, capelas e engenhos de açúcar, sendo classificado como município em 1813. Até o início do século XX, a principal atividade econômica do município era a produção de cana-de-açúcar, café, pecuária e pesca. No entanto, esse cenário mudou em 1974, com a descoberta de petróleo na região, o que levou a um crescimento econômico e demográfico exponencial, e Macaé passou a ser denominada “Eldorado do Petróleo”.

Macaé está situada no Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro, possui um território de 1.216,989 km<sup>2</sup> e uma população de 246.391 habitantes (IBGE, 2022). Para compreender melhor a estrutura deste município, é necessário apresentar seus aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais. No que se refere à economia, o salário médio mensal dos trabalhadores formais, em 2022, foi de 5,8 salários mínimos e, nesse mesmo período, 56,96% da população estava ocupada, ou seja, fazia parte do conjunto de pessoas que estavam trabalhando em uma determinada semana de referência, com ou sem carteira assinada (IBGE, 2022).

No que se refere aos aspectos sociais, em 2010, Macaé apresentou um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,764. Esse indicador mensura o bem-estar social com base em três dimensões conceituais básicas: saúde, educação e renda. O IDHM possui uma escala de 0 a 1, na qual, quanto mais próximo de 1, melhores são as condições de vida da população.

Como pode ser exemplificado na Tabela 05, o município está acima da média nacional e possui um índice classificado como alto, assim como os demais municípios analisados nesta pesquisa. Entretanto, Macaé possui elevados níveis de desigualdade social, causados, especialmente, pela volatilidade da economia interligada às variações do mercado petrolífero.

Com a implementação do polo petrolífero, observou-se um aumento intenso do fluxo migratório na cidade, devido à chegada de muitos trabalhadores que se instalaram nas periferias e em municípios vizinhos para trabalhar no ramo offshore. No entanto, após sucessivas crises no mercado petrolífero e escândalos de corrupção envolvendo a Petrobras, até então a principal responsável pelo crescimento do município, observou-se um declínio da economia local (PMASa, 2021).

Essas mudanças levaram ao crescimento das desigualdades sociais e da demanda por bens e serviços públicos, como pode ser confirmado a seguir (PMAS, 2021a, p. 14).

Entender essa dinâmica também se constitui num fator crucial para obter subsídios necessários ao desenvolvimento de políticas públicas destinadas ao planejamento urbano local em interface com a dinâmica regional e também para conter as desigualdades econômicas e sociais produzidas pelo crescimento econômico abrupto vivido pelo município (PMAS, 2021a, p. 14).

A elevação das desigualdades sociais também pode ser confirmada pela quantidade de pessoas inscritas no CadÚnico e que estão em condição de extrema pobreza, que, de 2010 a 2022, saltou de 6.596 (IBGE, 2010) para 46.612, um aumento de 700%, de acordo com dados da plataforma SAGI do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (BRASIL, 2024). Em contrapartida, a porcentagem de pessoas em condição de pobreza caiu 75% nesse mesmo período (PMAS, 2021a).

Esse cenário demonstra que as pessoas estão saindo da pobreza e ingressando na extrema pobreza; ademais, é um indício de que a assistência social deve ser bem estruturada para frear esses índices alarmantes. Em Macaé, percebe-se um contraste, em que o crescimento da indústria petrolífera não impulsionou o desenvolvimento social e econômico equilibrado; pelo contrário, aumentou o abismo social entre os muito ricos e os muito pobres.

Em Macaé, a forte dependência do setor petrolífero deixa a economia local vulnerável às flutuações do mercado. Essas oscilações afetam negativamente a vida da população, especialmente no que se refere à geração de empregos, que, em determinados momentos, apresentou um crescimento expressivo, seguido por rápida recessão. Em 1974, por exemplo, o município vivenciou um surto de expansão econômica com a descoberta de petróleo na região e a consequente ampliação do mercado de trabalho. No entanto, esse crescimento acelerado foi seguido por um forte desemprego em massa durante as crises do mercado petrolífero internacional, especialmente nos anos de 1979 e 1990. Tal cenário evidenciou a fragilidade do município diante das oscilações desse setor.

Destaca-se, ainda, que, com a chegada da pandemia da Covid-19, a situação do município se agravou, como pode ser confirmado pelo PMAS (2021a, p. 15): “(...) uma nova onda de recrudescimento da pobreza e um intenso tensionamento da estrutura socioassistencial existente, e ainda sob condições seriamente adversas”. A pandemia exigiu a reformulação dos serviços de proteção social pela Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade (SEMDS-DHA), para garantir o atendimento da população em meio às medidas de restrição impostas e ao crescente número de desempregados.

Macaé é uma cidade litorânea que, nos últimos anos, apresentou aumento do turismo local, o qual pode ser utilizado como uma alavanca para impulsionar o desenvolvimento social e o mercado de trabalho na região, ambos prejudicados pela pandemia da Covid-19 e pelas crises no mercado petrolífero.

### **Resende.**

O território onde hoje se situa o município de Resende foi colonizado oficialmente em 1744, inicialmente pelos bandeirantes e, posteriormente, por lavradores provenientes de Minas Gerais; nesse período, a região era denominada Campo Alegre. O povoamento de Campo Alegre iniciou-se às margens do rio Paraíba do Sul e, devido às características da região, tornou-se um importante produtor de café, o que impulsionou o desenvolvimento da economia local. Em razão desses avanços, em 1801, a região foi elevada à categoria de vila e passou a ser denominada Resende; em 1848, foi elevada à categoria de cidade.

A urbanização de Resende foi iniciada pelo ciclo do café e, posteriormente, impulsionada pelo avanço da indústria metalúrgica, pela construção da rodovia Presidente Dutra e pela implantação da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN). Resende está localizada na região do Médio Paraíba e possui área total de 1.099,336 km<sup>2</sup>; a cidade está dividida em cinco zonas, 96 bairros e 16 distritos, apresentando uma população de 129.612 habitantes e um IDHM de 0,768 (IBGE, 2022).

Nos últimos anos, Resende apresentou uma inversão em sua pirâmide etária, com redução das taxas de natalidade e aumento da expectativa de vida, que passou de 68,3 anos, em 1991, para 75,3, em 2010 (IBGE, 2010). Diante dessa mudança, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) implementou, entre 2001 e 2022, quatro Centros de Convivência do Idoso (CCIs).

A expansão dos CCIs foi necessária uma vez que Resende possui 1.108 idosos em situação de vulnerabilidade e risco social (PMAS, 2021b). Conforme aponta a PNAS (2004), o aumento da expectativa de vida no Brasil gera impactos significativos nas políticas de saúde, previdência e assistência social, exigindo melhor preparação para atender à crescente demanda por esses serviços, como será detalhado a seguir.

Esses dados demonstram por um lado a potencialidade do município para buscar planejamentos e ações para corrigir distorções sociais. Por outro lado, destaca-se o desafio de propor políticas públicas para um município no que diz respeito à longevidade e às necessidades da população idosa e vulnerável (PMAS, 2021b, p. 20).

No que se refere aos indicadores de trabalho e rendimento, os dados do IBGE (2022) apontam que Resende possui 36,65% de sua população ocupada, percentual considerado baixo diante do quantitativo de indústrias existentes na região e nos municípios vizinhos.

Em Resende, nos últimos dez anos, observou-se um crescimento constante do setor industrial, especialmente nos segmentos metal-mecânico, químico-farmacêutico, de turismo, da indústria automobilística e de fabricação de bebidas. No entanto, esse crescimento não tem se revertido em melhores condições de vida para a população resendense, uma vez que, entre 2010 e 2022, o número de pessoas em situação de extrema pobreza aumentou 300%, passando de 3.933 (IBGE, 2010) para 11.242, de acordo com dados do SAGI (BRASIL, 2024). Além disso, nota-se a expansão de territórios considerados periféricos, caracterizados por precária infraestrutura urbana, ausência de segurança pública e elevado número de moradias irregulares.

Resende é atravessada pela Rodovia Presidente Dutra e figura entre os municípios com maior extensão territorial do estado do Rio de Janeiro. Esses fatores contribuem para um intenso fluxo migratório na região, especialmente de pessoas que percorrem o trecho Rio–São Paulo (PMAS, 2021b). Como confirma o PMAS (2021b, p. 178) a seguir:

A proximidade com a rodovia propicia nesse território a formação de pontos de parada de migrantes do eixo Rio–São Paulo. Por outro lado, por apresentar bairros com intensa atividade comercial e de oferta de bens e serviços, torna-se atrativo também para pessoas em situação de rua ou em situação de pedinte como forma de sobrevivência (PMAS, 2021b, p. 178)

O aumento do fluxo migratório em Resende evidencia a necessidade de reestruturação das políticas socioassistenciais, de modo a atender à demanda da população em situação de vulnerabilidade social. A SMASDH precisa atuar de maneira ativa para acolher aqueles que chegam à região em busca de melhores oportunidades.

### **Rio das Ostras.**

As primeiras instalações em Rio das Ostras foram construídas por jesuítas no século XVI, durante o período das capitanias hereditárias. Com o progressivo povoamento, a localidade transformou-se em um arraial e importante rota para tropeiros e comerciantes. O Arraial de Baía Formosa, como então era denominado, desenvolveu-se em razão da abundância de recursos naturais e da localização litorânea, que favoreceram atividades como pesca, agricultura, pecuária e extrativismo. Em 1992, o distrito foi emancipado política e administrativamente, sendo elevado à categoria de município pela Lei Estadual nº 1.984/92, passando a adotar oficialmente o nome de Rio das Ostras.

Dos municípios analisados, Rio das Ostras é o menor em extensão territorial, com uma área de 228,044 km<sup>2</sup> e uma população de 156.491 habitantes, dos quais 94,54% vivem em áreas urbanas, sendo classificado como município urbano (IBGE, 2022). A expansão demográfica de Rio das Ostras ocorreu entre 2000 e 2010, impulsionada pela exploração de petróleo na região, o que justifica a elevada presença de migrantes que buscavam emprego e melhores oportunidades. O avanço da indústria petrolífera no território levou Rio das Ostras a apresentar o maior crescimento populacional do Estado do Rio de Janeiro, com uma taxa anual de 11% (IBGE, 2022).

Rio das Ostras está localizada na Região das Baixadas Litorâneas, dividida em 66 bairros e dois distritos, Sede e Rocha Leão, e apresenta um IDHM de 0,773, o mais elevado entre os municípios analisados (IBGE, 2022). No que se refere aos indicadores de trabalho e rendimento, 25% da população está ocupada, e o salário médio mensal dos trabalhadores formais corresponde a 3,7 salários mínimos (IBGE, 2022). O município possui o menor número de habitantes em condição de extrema pobreza, em comparação com Macaé e Resende, como pode ser observado na Tabela 05.

Em 2022, as principais atividades econômicas desenvolvidas em Rio das Ostras eram: o turismo, em razão das belas praias e eventos culturais que atraem milhares de turistas todos os anos; a extração de petróleo e gás, especialmente na Bacia de Campos; a administração pública; o comércio; e a prestação de serviços (PMAS, 2021c). No entanto, apesar de suas belezas naturais, o PMAS (2021c) reporta que Rio das Ostras apresenta riscos sociais que atingem as camadas mais pobres da população, como moradias improvisadas, sem infraestrutura ou saneamento básico, insegurança alimentar, desemprego e aumento do crime organizado.

Em 2020, com o avanço da pandemia da Covid-19, Rio das Ostras registrou um aumento significativo no número de desempregados, conforme pode ser observado na citação: “(...) o desemprego no contexto de muitas famílias foi uma das consequências geradas pela pandemia da COVID-19” (PMAS, 2021c, p. 50). Nesse contexto, aumentou a procura por assistência social, dado que muitas pessoas perderam suas fontes de renda, o que, por sua vez, reforçou a importância do sistema de proteção social no município.

A tabela a seguir apresenta os principais indicadores socioeconômicos dos municípios analisados nesta pesquisa:

Tabela 05 - Principais indicadores socioeconômicos de Macaé, Resende e Rio das Ostras.

| Municípios/ Brasil                                                      | Macaé                | Resende              | Rio das Ostras       | Brasil               |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| <b>População (2022).</b>                                                | 246.391              | 129.612              | 156.491              | 203.080.756          |
| <b>IDHM (2010).</b>                                                     | 0,764                | 0,768                | 0,773                | 0,727                |
| <b>% da população com acesso a serviços de coleta de esgoto (2019).</b> | 98,5%                | 72,0%                | 28,3%                | 62,5%                |
| <b>MORTALIDADE INFANTIL (2022).</b>                                     | 14,66                | 16,87                | 9,77                 | 12,59                |
| <b>Salário médio mensal dos trabalhadores formais (2022).</b>           | 5,8 salários mínimos | 2,9 salários mínimos | 3,7 salários mínimos | 2,9 salários mínimos |
| <b>População na condição de extrema pobreza (2022).</b>                 | 18, 9%               | 8,67%                | 8,5%                 | 39,63%               |

**Taxa de alfabetização da população  
com 15 anos ou mais (2022).**

|         |        |        |        |
|---------|--------|--------|--------|
| 96,55 % | 96,76% | 97,36% | 93,00% |
|---------|--------|--------|--------|

\*Obs: Um ponto que deve ser ressaltado é que a última aferição do IDHM ocorreu em 2010, o que significa que este indicador pode não refletir mais a realidade local, os demais indicadores apresentados, encontram-se atualizados.

Fonte: Elaborada pela autora com base no IBGE 2022; Plano Municipal de Assistência Social 2021(a,b,c): 2025.

## **5. RESULTADOS DA PESQUISA**

Este capítulo se dedica à apresentação dos principais resultados obtidos na análise da capacidade instalada e da estrutura burocrática da assistência social nos municípios de Macaé, Resende e Rio das Ostras. Além disso, são examinadas as políticas socioassistenciais implementadas nessas localidades. Ressalta-se que o objetivo deste estudo foi analisar a capacidade estatal e sua influência na performance da assistência social.

### **5.1 Macaé**

#### **Capacidade instalada**

A capacidade instalada consiste em um conjunto de elementos — como estrutura física, recursos financeiros, equipamentos tecnológicos e normas regulatórias — utilizados pelo Estado para atuar na sociedade e assegurar a implementação eficaz das políticas públicas. Por se tratar de um conceito abrangente, esta pesquisa concentrou-se na análise de quatro de suas dimensões: infraestrutura, capacidade de monitoramento, recursos financeiros e acesso a equipamentos e sistemas tecnológicos. Dessa forma, foi possível examinar a capacidade instalada da assistência social com objetividade.

Em Macaé, desde 2016, o órgão gestor da assistência social opera em conjunto com outras políticas setoriais. Em 2021, foi vinculado à política de direitos humanos e acessibilidade, passando a ser denominado Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade (SEMDS-DHA).

Essa estrutura organizacional em conjunto corrobora com os achados de Senna (2016b), segundo os quais a maioria das secretarias municipais de assistência social do Rio de Janeiro está atrelada a outra política pública, geralmente na área de direitos humanos ou acessibilidade. Tal vinculação ocorre porque a política de assistência social ainda é definida de forma genérica, sem um objetivo claramente estabelecido.

Nos municípios de grande porte, a PNAS (2004) determina que haja, no mínimo, quatro CRAS, cada um referenciando até 5.000 famílias em territórios com até 20.000 habitantes. Em Macaé, os CRAS atendem a essa diretriz, com exceção das unidades Aeroporto e Novo Visconde, que, até 2021, referenciam, respectivamente, 7.197 e 6.416 famílias em seus respectivos territórios. Em 2022, com a inauguração do CRAS Lagomar, observou-se uma redução na demanda pela unidade Aeroporto, uma vez que a nova instalação passou a cobrir áreas anteriormente desassistidas. No entanto, o CRAS Lagomar passou a atender uma área com 35.000 habitantes, em desacordo com as orientações da PNAS (2004).

Em Macaé, há oito CRAS: Aeroporto, Aroeira, Botafogo, Barra, Lagomar, Nova Esperança, Novo Visconde e Serra, que atendem 49 bairros e cinco distritos. Considerando a dimensão territorial do município, percebe-se que a assistência social ainda não tem uma cobertura completa, ou seja, há territórios não referenciados.

No que diz respeito à infraestrutura, os dados coletados na pesquisa indicam que, de modo geral, os CRAS não possuem boa estrutura física, pois todos necessitam de reformas ou manutenções para garantir condições adequadas de habitabilidade e segurança. A infraestrutura das unidades de proteção básica é um fator determinante para o nível de implementação das políticas socioassistenciais (BICHIR; JÚNIOR; PEREIRA, 2020). Ademais, o PMAS (2021a) evidenciou a necessidade de ampliar a estrutura física dos CRAS, a fim de viabilizar atividades de acolhimento em todas as unidades, uma vez que algumas organizações deixam de ofertar o SCFV por falta de espaço adequado. Como será exemplificado a seguir:

O espaço físico deste CRAS, apesar de ser próprio, não contempla a estrutura física compatível com o que preconiza o Caderno de Orientações do CRAS/2009, necessitando de espaço mais amplo para atendimento do PAIF e SCFV e necessita de ampliação de equipe de referência (equipe mínima), em consonância com o porte do município de Macaé (grande porte) (PMAS, 2021a, p. 61).

O equipamento (CRAS Aroeira) oferta o trabalho do PAIF, acesso a benefícios eventuais e encaminhamentos à rede socioassistencial. Atualmente, o equipamento não tem a possibilidade de ofertar o SCFV ou o Serviço de Proteção Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosa em face das limitações de pessoal e estrutura física (PMAS, 2021a, p. 59).

Dessa maneira, destaca-se que as melhorias nos CRAS são essenciais para garantir o adequado atendimento à população, conforme recomendam as diretrizes do Caderno de Orientações Técnicas do CRAS (2009, p. 51).

Uma primeira recomendação é que todos os ambientes do CRAS sejam providos de adequada iluminação, ventilação, conservação, privacidade, salubridade e limpeza. Os espaços devem expressar a cultura local, de forma a estimular a expressão e o sentimento de pertença das famílias usuárias do CRAS (*Caderno de Orientações Técnicas dos CRAS*, 2009, p. 51).

Por meio do PMAS (2021a), constatou-se que alguns CRAS apresentam graves problemas estruturais, como o de Aroeira, que, em 2021, precisou de reformas urgentes em sua estrutura física e na parte elétrica para retomar as atividades presenciais. As demais unidades também demandam reformas; no entanto, o CRAS da Aroeira apresentava uma infraestrutura mais crítica, já que, em dias chuvosos, em razão da estrutura precária, os atendimentos eram comprometidos ou inviabilizados. O processo de implementação das políticas socioassistenciais depende da disponibilidade de materiais e a adequação da infraestrutura dos CRAS e CREAS (SATÝRO; CUNHA, 2019).

As unidades de proteção social de Macaé necessitam de reformas e manutenção, uma vez que não estão em conformidade com as diretrizes da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009) no que se refere à estrutura física. Considerando os esforços do Governo Federal para padronizar as unidades públicas de proteção social por meio do SUAS, concluiu-se que a SEMDS-DHA deve alinhar-se mais às normativas nacionais, visto que a infraestrutura inadequada dos CRAS e CREAS pode impactar negativamente o acolhimento à população.

O PMAS (2021a) reportou que a sede da SEMDS-DHA, dos CRAS e CREAS necessitam ser reestruturadas para garantir acessibilidade às pessoas com deficiência (PCDs) ou mobilidade reduzida, dado que não estão adaptadas para atender às diretrizes do *Caderno de Orientações Técnicas dos CRAS* (2009, p. 56): “O imóvel do CRAS, seja alugado, cedido ou público, deve assegurar a acessibilidade para pessoas com deficiência e idosos. Constitui fator relevante para a escolha do imóvel a possibilidade de adaptação de forma a garantir o acesso a todos os seus usuários”. Garantir que a estrutura física da assistência social seja mais acessível é um requisito importante para garantir a inclusão social.

No que diz respeito à disposição de equipamentos necessários à prestação das políticas socioassistenciais. O PMAS (2021a) indicou que os CRAS e CREAS relataram a necessidade de adquirir diversos materiais permanentes que estão em falta ou obsoletos, como computadores, impressoras, máquinas fotográficas, aparelhos celulares com chip e acesso à internet, além de mobiliários, como mesas, cadeiras e armários. A indisponibilidade de

equipamentos modernos ou em bom estado de conservação nas unidades de proteção social será exemplificada a seguir:

Verifica-se no IDCRAS uma pontuação baixa, de forma geral, relacionada ao espaço físico destas Unidades, bem como a disponibilidade de alguns materiais permanentes nestes espaços (computadores, impressoras, acesso à internet, aparelhos celulares para o atendimento remoto e outros itens que se façam necessários ao provimento dos serviços). Estas necessidades de adequação devem estar em consonância com as orientações técnicas exigidas para oferta dos serviços prestados (CRAS: PAIF e SCFV) e conforme orienta a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009) (PMAS, 2021a, p. 56).

Se evidencia que o IDCRAS de Macaé, na dimensão estrutura física, obteve uma pontuação muito baixa, resultado da carência de infraestrutura adequada e de equipamentos tecnológicos compatíveis com as reais necessidades das equipes de referência. Nesse sentido, os achados desta pesquisa reafirmam a importância de a assistência social investir na aquisição de materiais permanentes mais modernos, a fim de serem utilizados pelos servidores na melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade. Uma burocracia autônoma e capacitada é fundamental para o aperfeiçoamento das políticas públicas, mas, para isso, essa deve ter acesso a ferramentas de trabalho modernas, que tornem suas atividades mais ágeis e informatizadas.

Com a chegada da pandemia de Covid-19, os órgãos públicos precisaram se reorganizar para garantir o atendimento à população, respeitando as normas de restrição impostas pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Nesse contexto, o PMAS (2021a) relatou que houve atraso na entrega de itens de higiene e Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) aos CRAS e CREAS, o que interferiu diretamente no desenvolvimento dos serviços socioassistenciais, conforme será exemplificado a seguir:

Sendo assim, foi necessário a readequação dos serviços e ações, de forma a prestar atendimento e ao mesmo tempo não trazer risco aos trabalhadores e à população. Destacamos aqui a dificuldade de acesso em tempo hábil aos EPI's - Equipamento de Proteção Individual das equipes e usuários, contribuindo consideravelmente para que se priorizasse os atendimentos remotos em detrimento dos presenciais (PMAS, 2021a, p. 54).

A demora na entrega dos EPIs levou à priorização dos atendimentos remotos, em detrimento dos presenciais, o que afetou, sobretudo, as pessoas residentes em áreas rurais, sem acesso à internet ou conhecimento sobre o uso dessa tecnologia. Como o atendimento remoto só é viável para quem dispõe desses recursos e sabe utilizá-los, a assistência social, nesse contexto, teve seu alcance limitado, deixando de atender uma parcela da população. Tal

cenário evidencia que o acesso a equipamentos de trabalho adequados é um fator determinante para o funcionamento dos órgãos públicos.

No tocante à proteção social básica, o *Caderno de Orientações Técnicas do CRAS* (2009) recomenda que os CRAS não compartilhem sua sede com outros setores governamentais. Em Macaé, o PMAS (2021a) evidenciou que todos estão sediados em espaços públicos, com exceção das unidades de Botafogo e Serra, sendo que a primeira funciona em um espaço alugado e a segunda em um prédio compartilhado com o Macaé Facilita (PMM).

Já com relação à escolha do local de funcionamento das unidades de proteção social, percebe-se a necessidade de uma reavaliação da atual divisão das áreas de abrangência, que expõe usuários e profissionais a situações de risco pessoal, conforme analisado a seguir:

Ressaltamos a necessidade de estruturação destes espaços com atenção especial para as condições de acessibilidade dos equipamentos, bem como realização de análise sobre possível redefinição dos limites de abrangência dos CRAS. Considerando os dados atualizados das famílias em vulnerabilidade existentes nos territórios, a definição do local de funcionamento dos equipamentos de atendimento, avaliando se a divisão das áreas de abrangência existentes expõem usuários e trabalhadores do SUAS ao risco pessoal (PMAS, 2021a, p. 57).

Esse cenário reafirma as considerações de Silva (2016) sobre a localização dos CRAS, que, em sua maioria, estão situados em áreas periféricas com menor segurança pública e marcadas pela violência e pelo crime organizado, comprometendo a integridade dos usuários e dos servidores públicos. A SEMDS-DHA ainda não conseguiu garantir o acesso seguro da população aos CRAS, devido ao avanço do crime organizado e à negligência da administração pública municipal. Algumas organizações públicas, de caráter social, como assistência social, educação e transporte, entre outros, são prejudicados pelo baixo investimento das prefeituras, uma vez que os repasses destinados à modernização da infraestrutura e à segurança são, na maioria das vezes, insuficientes (RIBEIRO; MACAYA; COELHO, 2021).

Com relação aos serviços de proteção social de média complexidade, o *Caderno de Orientações Técnicas do CREAS* (2011) estabelece a proporção de um equipamento para cada 200 mil habitantes em municípios de grande porte. Considerando que Macaé possui uma população estimada em 246.391 habitantes, são necessários, no mínimo, dois centros especializados (IBGE, 2022). Nesse sentido, observa-se que o município atende aos parâmetros estabelecidos ao dispor de dois CREAS.

O CREAS I está instalado em um prédio público de uso exclusivo; contudo, esse espaço não atende às especificações do *Caderno de Orientações Técnicas do CREAS* (2011), pois carece de infraestrutura adequada para atividades de acolhimento e não dispõe de salas para atendimentos em grupo. Além disso, a sede do CREAS I não cumpre as normas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), uma vez que não possui rampas de acesso ao prédio.

O CREAS II possui sede própria; no entanto, precisou passar por reparos realizados pela Secretaria de Obras, pois encontrava-se em mau estado de conservação e apresentava infraestrutura precária. Nesse contexto, o CREAS II foi transferido provisoriamente para o Hotel de Deus, onde, até a realização desta pesquisa, compartilhava o prédio com outras instituições da SEMDS-DHA. É importante ressaltar que essa divisão do espaço é prejudicial, pois diversos serviços de acolhida deixam de ser realizados devido à infraestrutura limitada. Além disso, o CREAS II necessita da aquisição de materiais permanentes:

Para melhor atendimento, a equipe do CREAS II demanda ampliação com vistas a responder adequadamente à demanda que lhe vem sendo requisitada (...) além da disponibilização das provisões necessárias para o seu funcionamento como materiais permanentes e de consumo para o desenvolvimento dos serviços, tais como: mobiliário, computadores com acesso à internet, linha telefônica, artigos pedagógicos, culturais e esportivos (PMAS, 2021a, p. 84a).

As organizações públicas precisam ter acesso a equipamentos que permitam aos servidores públicos atuarem de modo eficiente e prestarem serviços com qualidade, celeridade e alinhamento às exigências técnicas.

No que se refere à dimensão financeira, a SEMDS-DHA implementou o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), que se configura como instrumento de financiamento da política de assistência social. O FMAS recebe verbas de fontes federais, estaduais e municipais e possui gestão autônoma, o que permite maior transparência, planejamento e continuidade no financiamento dos serviços de proteção social. O FMAS é uma recomendação da LOAS (1993), que determina que os municípios tenham fundo próprio para gerir os recursos da assistência social.

De acordo com o Portal da Transparência de Macaé, em 2021, o município teve um orçamento aprovado de R\$2,09 bilhões, dos quais R\$1,21 bilhão foi efetivamente gasto. Do valor executado, R\$25.215.000,00 foram destinados à assistência social, o que corresponde a apenas 2,1% do total das despesas. Desse montante, R\$19.597.500,00 foram utilizados para gastos com pessoal e encargos sociais, e R\$5.617.500,00 para outras despesas e

investimentos. Assim, cerca de 78% das despesas com assistência social foram destinadas ao pagamento de servidores públicos e seus encargos, e o restante dedicado às políticas socioassistenciais.

### **Capacidade burocrática.**

A capacidade burocrática da assistência social é difícil de ser analisada, dado que os poucos registros disponíveis são imprecisos ou descontínuos. Essa escassez de informações decorre do caráter recente dos mecanismos de monitoramento e avaliação voltados aos profissionais da área (JANNUZZI et al., 2023). Como afirmam Satýro, Cunha e Campos (2016, p. 287), “sabemos pouco sobre como a burocracia municipal é configurada, menos ainda sobre sua capacidade de ação e quase nada dos seus efeitos nos serviços”. A burocracia deve ser objeto de investigação contínua, de modo a elucidar os impactos de sua atuação na implementação das políticas socioassistenciais.

À semelhança do estudo de Marengo (2017), esta pesquisa adotou como referência analítica os servidores públicos com vínculo estatutário e formação em nível superior. Tal escolha se justifica por sua ampla utilização na literatura e pela escassez de outros indicadores consolidados para a avaliação da burocracia. A autonomia conferida pelo regime estatutário, aliada à capacidade de implementação de políticas públicas proporcionada pela qualificação acadêmica, foi considerada um critério adequado para a identificação de burocracias qualificadas e aptas à execução de políticas públicas.

Nesta pesquisa foram analisados todos os profissionais da assistência social, uma vez que não foi possível classificá-los por subfunções correspondentes aos níveis de proteção social de alta, média e baixa complexidade. A capacidade burocrática foi mensurada com base no quantitativo de funcionários públicos, no tipo de vínculo empregatício, na existência de planos de carreira, na formação profissional, no acesso a planos de capacitação e na admissão de novos servidores por meio de concursos públicos. Além desses aspectos, foi examinado o perfil das equipes de referência dos CRAS e CREAS, a fim de verificar se estão em conformidade com os padrões estabelecidos pela NOB-RH (2006).

Na análise da capacidade burocrática, os dados foram obtidos no Portal da Transparência de Macaé, visto que o PMAS (2021a) apresenta poucas informações acerca dos profissionais que atuam na assistência social. A escassez de dados nesse documento evidencia

que o quadro técnico responsável por sua elaboração não abordou de forma sistemática todas as informações sobre a estrutura da assistência social. Esse cenário corrobora os achados de Souza (2018) sobre a influência do conhecimento da burocracia no preenchimento de formulários e documentos técnicos. Ademais, evidencia-se a necessidade de se adotar um modelo padronizado para o PMAS, a ser seguido por todas as secretarias municipais de assistência social.

A partir dos dados coletados no Portal da Transparência, constatou-se que, do total de profissionais vinculados à assistência social, 83,47% eram servidores estatutários e 16,53% ocupavam cargos de confiança ou outros tipos de vínculo empregatício (Tabela 06). Quanto à formação profissional, 61,98% dos profissionais ocupavam cargos de nível fundamental ou médio, ao passo que 38,02% exerciam funções de nível superior, evidenciando a predominância de profissionais com escolaridade abaixo da graduação.

Tabela 06 - Divisão dos profissionais da assistência social em Macaé.

| <b>Vínculos empregatícios.</b> | <b>Ensino fundamental ou médio.</b> | <b>Ensino superior.</b> | <b>Total.</b> |
|--------------------------------|-------------------------------------|-------------------------|---------------|
| Estatutários                   | 205                                 | 98                      | 303           |
| Comissionados                  | 1                                   | 40                      | 41            |
| Outros vínculos                | 19                                  | 0                       | 19            |
| Total                          | 225                                 | 138                     | 363           |

Fonte: Elaborada pela autora, com base no Portal de Transferência de Macaé 2021: 2025.

Ao analisar a relação entre vínculo estatutário e ocupação de cargos de nível superior, percebe-se que não há uma correlação direta entre essas variáveis, uma vez que a maioria dos servidores estatutários ocupava cargos de nível fundamental ou médio. Embora a maior parte dos profissionais em cargos de nível superior também possuísse vínculo estatutário, evidencia-se que a maioria dos ocupantes de cargos de confiança tinha formação superior.

Esse cenário reforça os achados de Marenco (2017) sobre a presença de uma burocracia profissionalizada na assistência social e sua relação com a capacidade estatal. O autor aponta que, na maioria dos municípios brasileiros, não há associação entre formação acadêmica e vínculo empregatício.

Bergue (2021) revela que, apesar do aumento no número de profissionais da assistência social com ensino superior completo na última década, grande parte dos municípios ainda apresenta um quadro composto predominantemente por profissionais com

ensino fundamental ou médio. Desse modo, essa política precisa evoluir para formar equipes mais alinhadas às diretrizes do Pacto de Aprimoramento do SUAS (2014), que recomenda que a maioria dos servidores possua formação superior. A presença de profissionais com nível superior indica uma maior profissionalização do Estado.

No que diz respeito às equipes de referência, o PMAS (2021a) indicou que, de modo geral, não estão completas, pois todos os CRAS relataram a necessidade de novas contratações para garantir uma melhor cobertura territorial, conforme exemplificado: “Com relação aos recursos humanos, se faz necessário a ampliação da equipe de referência para atendimento junto ao PAIF e SCFV.” (PMAS, 2021a, p. 62). Nem o CRAS Lagomar, inaugurado recentemente, conta com uma equipe completa, em conformidade com as diretrizes da NOB-RH (2006).

O número limitado de profissionais nas equipes de referência dos CRAS interfere na prestação dos principais serviços assistenciais, o PAIF e o SCFV, uma vez que a execução dessas atividades requer uma equipe técnica completa, composta por psicólogos, assistentes sociais e advogados. Nesse sentido, esse cenário reafirma as considerações de Souza (2016) sobre a heterogeneidade da capacidade burocrática no Brasil, evidenciando que alguns setores são mais estruturados e possuem uma burocracia consolidada. Em contrapartida, outros, como a assistência social, ainda enfrentam dificuldades para compor a equipe mínima de servidores definida pelas normas técnicas.

O PMAS (2021a, p. 132) explicitou que, apesar do significativo aumento de pessoas em situação de extrema pobreza, não houve um reforço nas equipes de referência para atender às novas demandas: “(...) não houve aumento dos recursos humanos para dar conta deste aumento de demanda e ainda verifica-se a demora de respostas para a operacionalização dos serviços, benefícios e ações.” Durante a pandemia da Covid-19, a SEMDS-DHA teve que atuar com um quadro reduzido de profissionais, o que, por sua vez, comprometeu o desempenho dos serviços socioassistenciais prestados à população.

O CRAS Serra, que atende à área rural, reportou a necessidade da criação de uma equipe volante para atender alguns distritos que ainda não são referenciados, uma vez que a atual equipe não consegue cobrir todo o território. As áreas rurais são amplamente mais afetadas pela ausência do poder público. Esse cenário ocorre por múltiplas razões, destacando-se a distância, a baixa densidade populacional e a dificuldade de acesso aos órgãos públicos. Com o objetivo de minimizar esses impactos negativos, o *Caderno de*

*Orientações Técnicas do CRAS* (2021, p. 35) recomenda a criação de equipes volantes em áreas rurais, conforme indicado a seguir:

No caso de territórios de baixa densidade demográfica, com espalhamento ou dispersão populacional (áreas rurais, comunidades indígenas, quilombolas, calhas de rios, assentamentos etc), o CRAS deverá instalar-se em local de melhor acesso para a população e poderá realizar a cobertura dessas áreas por meio de equipes volantes ou de unidades itinerantes, responsáveis pelo deslocamento dos serviços (*Caderno de Orientações Técnicas do CRAS*, 2021, p. 35).

Cabe destacar que não foi possível realizar uma análise mais detalhada sobre as equipes de referência, uma vez que esses dados não foram disponibilizados.

No tocante à proteção social de média complexidade, os CREAS I e II precisam ampliar suas equipes de referência, que no período de análise desta pesquisa estavam incompletas, ou seja, não possuíam a quantidade mínima de servidores determinada pela NOB-RH (2006). Essa norma estabelece que, em municípios de grande porte, o CREAS precisa ter um coordenador, dois assistentes sociais, dois psicólogos, dois advogados, quatro técnicos de nível superior ou médio e dois auxiliares administrativos.

Os CREAS I e II necessitam contratar mais assistentes sociais e advogados, além de formar uma equipe de abordagem social. Adicionalmente, o CREAS II requer a contratação de um assistente administrativo e de um auxiliar de serviços gerais. A insuficiência de profissionais compromete as atividades de acolhimento ofertadas à população.

A necessidade de ampliar as equipes de referência pode ser exemplificada no PMAS (2021a, p. 84): “Para melhor atendimento, a equipe do CREAS II demanda ampliação com vistas a responder adequadamente à demanda que lhe vem sendo requisitada (...)”. Além disso, é fundamental que os servidores públicos sejam devidamente remunerados e tenham acesso a equipamentos de trabalho modernos, garantindo condições adequadas para o desempenho eficiente de suas funções.

Outro aspecto analisado por esta pesquisa foi o acesso a planos de capacitação permanente. Com base no PMAS (2021a), constatou-se que, em 2022, a SEMDS-DHA promoveu capacitações presenciais, com a participação de 19 servidores. Ademais, nos anos de 2018 e 2020, houve 28 adesões às atividades formativas oferecidas pelo programa CapacitaSUAS, promovido pelo Governo Federal. No entanto, apesar dos benefícios associados a essas iniciativas, observa-se baixa adesão, o que evidencia a necessidade de a SEMDS-DHA desenvolver mecanismos que estimulem o engajamento da equipe técnica.

Ademais, a SEMDS-DHA não possui um setor de gestão de pessoas formalmente estruturado. A criação de um setor específico à gestão de pessoas mostra-se essencial para o fortalecimento das equipes de referência, contribuindo para o aprimoramento de suas competências técnicas. Tal setor também seria responsável por revisar o Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS), cuja última atualização data de 2011, o que evidencia a necessidade de atualizá-lo. Quanto à admissão de novos servidores, Macaé realizou um concurso público em 2011 e, posteriormente, publicou um chamamento público em 2020 com o mesmo objetivo. No entanto, as contratações somente foram efetuadas quatro anos depois, em 2024, por meio de um novo concurso público.

Por fim, analisaram-se as mudanças na titularidade da SEMDS-DHA, considerando a influência desses gestores sobre a continuidade e destaque das políticas socioassistenciais. Como apontam Satýro e Cunha (2019), a alta rotatividade dos dirigentes públicos, associada à falta de preparo técnico, contribui para equívocos na formulação orçamentária e para a ausência de um planejamento estratégico. Essa rotatividade nos cargos de gestão compromete a implementação de programas sociais, que tendem a ser desconectados entre si e marcados por um caráter emergencial.

Em Macaé, entre 2020 e 2022, a SEMDS-DHA teve três diferentes titulares à frente da pasta, o que, considerando o curto intervalo de tempo, revela uma significativa instabilidade administrativa. Como confirma o PMAS (2021a, p. 132), “ (...) as constantes mudanças de gestor na SEMDS-DHA, com mudanças nas coordenações e equipe, trazendo por vezes a descontinuidade dos processos internos do trabalho, a falta de autonomia dos fundos, tornam o processo mais burocrático e lento.” Essa rotatividade compromete a continuidade dos serviços públicos, uma vez que cada gestão geralmente adota estratégias distintas e possui objetivos próprios.

### **Políticas socioassistenciais.**

O conhecimento do território e a identificação das vulnerabilidades sociais são cruciais para o desenvolvimento das políticas socioassistenciais, uma vez que o acesso a informações qualificadas permite à assistência social intervir de modo mais estratégico. Em Macaé, a Secretaria de Habitação realizou um levantamento para identificar as regiões com maior incidência de assentamentos precários e moradias em áreas de risco, definidas como Zonas

Especiais de Interesse Social (ZEIS). O resultado indicou a existência de onze ZEIS no município, sendo que os oito CRAS existentes estão localizados nessas áreas. Segundo o PMAS (2021a), as principais vulnerabilidades que afetam essas áreas incluem a precariedade habitacional, a exposição a riscos ambientais, o avanço do crime organizado, o desemprego e a insegurança alimentar.

De 2017 a 2021, Macaé enfrentou uma série de desafios econômicos, devido aos danos causados pela pandemia da Covid-19, à redução dos investimentos da Petrobras na região e à instabilidade do mercado petrolífero. Esses fatores impactaram negativamente o crescimento socioeconômico e a geração de empregos, ampliando as vulnerabilidades sociais no município. Para mitigar os efeitos dessas crises sobre a população, entre 2020 e 2021, a SEMDS-DHA buscou melhorar o sistema de proteção social. Dentre as principais ações realizadas nesse período, sobressai o Auxílio Macaense, o Auxílio Alimentação, o Benefício Eventual de Alimentação e o Aluguel Social

O Auxílio Macaense foi implementado em abril de 2021, com o objetivo de atender famílias de baixa renda inscritas no CadÚnico e que não possuíam alunos matriculados na rede municipal de ensino. Em 2021, o benefício contemplou 10.307 famílias, sendo pago em duas parcelas de R\$200,00, totalizando R\$400,00 por beneficiário. O programa adota a renda familiar como critério de elegibilidade, priorizando pessoas cadastradas no CadÚnico que não tenham recebido auxílios concedidos pelos governos federal ou estadual e que estejam em situação de pobreza.

Em 2021, foi implementado o Auxílio Alimentação, uma iniciativa da Petrobras em parceria com a SEMDS-DHA, com o objetivo de atender pessoas inscritas no CadÚnico e em situação de extrema pobreza (MACAÉ, 2021). O benefício foi pago em três parcelas de 120 reais e, naquele ano, contemplou 2.400 famílias. Além desse auxílio, foi instituído o Benefício Eventual de Alimentação, que consiste em um cartão digital no valor total de 260 reais, pago em duas parcelas de 130 reais, destinado a pessoas em situação de risco social. Os valores do cartão só podem ser utilizados em supermercados, açougues e padarias. Em 2021, o programa beneficiou 15.956 pessoas, número que aumentou para 17.449 em 2022.

Outra ação realizada pela SEMDS-DHA foi o Passe Social, instituído pela Lei nº 2.919 de 2007. O benefício assegura gratuidade no transporte público a determinados grupos sociais, como idosos, pessoas com deficiência (adultos e crianças), pacientes oncológicos e portadores da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS), entre outros. Em 2021, o

programa atendeu 937 pessoas; em 2022, esse número aumentou para 1.316. No biênio, foram registrados 2.864 requerimentos, correspondendo a uma cobertura de 78,67%.

Outro benefício concedido no município foi o aluguel social, que funciona como um auxílio moradia para famílias de baixa renda cujas residências foram interditadas pela Defesa Civil ou destruídas por deslizamentos, desastres naturais, inundações, insalubridade habitacional ou outras condições que as tornam inabitáveis. O aluguel social é essencial, considerando o crescente número de residências em situação de precariedade, resultado do processo de urbanização acelerado no município. Entre 2021 e 2022, o benefício atendeu a 116 famílias.

Por fim, o auxílio funeral foi concedido a 238 famílias que perderam entes queridos e não podiam arcar com as despesas do funeral. Este benefício é recomendado pelo SUAS e deve ser disponibilizado aos usuários da assistência social, como exemplificado “(...) Por isso, algumas famílias vão requerer apoio para se reorganizar diante do nascimento ou da morte de um ou mais de um de seus membros ( MDS, 2018, p. 15)”.

Uma crítica aos benefícios eventuais concedidos pela SEMDS-DHA é a exigência de comprovação de renda per capita familiar igual ou inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Esse critério é considerado excessivamente restritivo, pois exclui famílias cuja renda ultrapassa ligeiramente o limite estabelecido, mas que ainda necessitam de apoio. Além disso, as métricas utilizadas baseiam-se exclusivamente na renda, desconsiderando outras variáveis relevantes, como composição familiar, situação de risco social, inserção em territórios de exclusão, histórico de violações de direitos, trabalho precarizado, entre outros (PNAS, 2004).

No que se refere aos principais serviços socioassistenciais estabelecidos pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o PAIF é o único disponível em todos os CRAS de Macaé. Dado que, a precariedade da infraestrutura, junto a insuficiência do espaço físico comprometem a oferta dos demais serviços, como o SCFV, que não é ofertado em todas as unidades. Além disso, o Serviço de Proteção Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas não está disponível em nenhum dos equipamentos de proteção social básica, em razão da escassez de profissionais e da dificuldade de deslocamento até os domicílios.

Embora o PAIF esteja implementado em todos os CRAS, o serviço não atende aos parâmetros de cobertura territorial definidos pelas normativas federais, uma vez que não acompanha ao menos 10% das famílias cadastradas no CadÚnico, nem 10% das beneficiárias

do Programa Bolsa Família com vulnerabilidades sociais além da renda, tampouco 10% das famílias com membros que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

No âmbito da proteção social de média complexidade, o CREAS I oferece o Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), o Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MSE), o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e a Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Já o CREAS II disponibiliza apenas o PAEFI e o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência e Idosos. Todos os serviços mencionados estão previstos na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que contribui para a padronização das atividades desenvolvidas pelos CREAS.

Destaca-se que, apesar de o CREAS oferecer o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), no período de realização desta pesquisa, o serviço não conseguia acompanhar cerca de 60% das famílias com crianças e adolescentes em situação de acolhimento. Além disso, não realizava o acompanhamento integral das famílias em situação de violação de direitos associada ao uso de substâncias psicoativas. Essa limitação é reconhecida no Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), que estabelece como meta “ampliar a cobertura do PAEFI, conforme metas estabelecidas no Pacto de Aprimoramento do SUAS” (PMAS, 2021a, p. 134). Diante desse cenário, identifica-se a necessidade de ampliação do serviço, de forma a atender uma parcela mais significativa da população vulnerável.

Destaca-se que, apesar de o CREAS oferecer o PAEFI, no período de realização desta pesquisa, o serviço não conseguia acompanhar cerca de 60% das famílias com crianças e adolescentes em situação de acolhimento. Além disso, não realizava o acompanhamento integral das famílias em situação de violação de direitos associada ao uso de substâncias psicoativas. Essa limitação é reconhecida no PMAS, que estabelece como meta “ampliar a cobertura do PAEFI, conforme metas estabelecidas no Pacto de Aprimoramento do SUAS” (PMAS, 2021a, p. 134). Diante desse cenário, identifica-se a necessidade de ampliação do serviço, de forma a atender uma parcela mais significativa da população vulnerável.

## **5.2 Resende**

### **Capacidade instalada**

Em geral, nos municípios brasileiros, a assistência social apresenta uma infraestrutura frágil. Isso se deve, principalmente, à inexistência de normas que regulamentem os investimentos mínimos que os governos locais devem destinar a essa área (CAROLO, CARVALHO e MILANI, 2022). Em Resende, em razão do porte populacional, existem oito CRAS: Itapuca, Itinerante, Jardim Esperança, Lavapés, Morada da Montanha, Paraíso, Parque Minas Gerais e Toyota, e um CREAS. No entanto, cabe ressaltar que para esta pesquisa, não foram encontradas informações acerca da unidade Morada da Montanha, inaugurada em 2022. Para estudos futuros, recomenda-se a realização de entrevistas com sua equipe técnica, a fim de suprir essa lacuna.

Quanto ao número de famílias referenciadas pelos CRAS, todas as unidades atendem às diretrizes da PNAS (2004), com exceção da unidade Toyota, que, até 2021, referenciava 5.753 famílias, número superior ao limite recomendado de 5.000. Destaca-se, contudo, que, com a construção do CRAS Morada da Montanha, em 2022, haverá uma redução nesse valor; no entanto, esta pesquisa não teve acesso ao dado atualizado.

O órgão gestor da assistência social de Resende, assim como os de Macaé e do estado do Rio de Janeiro, está vinculado a outro setor governamental, especificamente à área de Direitos Humanos, sendo denominado Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH). Embora esteja instalada em um imóvel particular, a secretaria dispõe de boa estrutura física, sem infiltrações, com rede elétrica compatível com os equipamentos utilizados. O espaço apresenta, ainda, bom estado de conservação e isolamento acústico nas salas, o que garante a privacidade dos usuários durante os atendimentos.

No tocante à localização dos CRAS, a unidade Itinerante é a única que funciona em espaço compartilhado com outros órgãos da administração pública: a Casa dos Conselhos, o Setor de Manutenção e o Almoxarifado. Apenas duas unidades de proteção social básica estão em prédios alugados; as demais funcionam em espaços públicos, conforme diretrizes apresentadas a seguir.

Conforme previsto na Resolução da Comissão Intergestores Tripartite Nº 06 de 01 de julho de 2008, NÃO É PERMITIDO que esta unidade pública estatal seja implantada em associações comunitárias e ONG's. Também não é admitido o compartilhamento de espaço físico do CRAS com estruturas administrativas, tais como secretarias municipais de assistência social ou outras secretarias municipais e/ou estaduais, prefeituras, subprefeituras, entre outras (*Caderno de Orientações Técnicas do CRAS*, 2009, p. 49).

No tocante às condições de acessibilidade para pessoas com deficiência (PCDs) ou mobilidade reduzida, o acesso principal à sede da SMASDH não está adaptado, pois não

possui rampas ou rota acessível pelas calçadas, recepção e outras dependências. Apenas os banheiros estão adaptados conforme as normas da ABNT. No entanto, caso os usuários com mobilidade reduzida não consigam acessar o interior da SMASDH, os banheiros adaptados não serão utilizados.

A sede administrativa da SMASDH encontra-se em bom estado de conservação e uso, considerando todos os aspectos de habitabilidade analisados (habitabilidade, segurança e privacidade), embora a acessibilidade seja um ponto a ser aprimorado. Com relação à cobertura territorial, a assistência social atende a todos os bairros e a seis distritos de Resende, mas apresenta uma cobertura incompleta, uma vez que algumas áreas rurais ainda não são referenciadas. A proteção social precisa considerar todo o território, respeitando as diversidades regionais, culturais e as realidades urbanas e rurais (MDS, 2014).

Ribeiro, Macaya e Coelho (2021) discorrem que o acesso à internet de alta velocidade e a equipamentos tecnológicos é essencial para o avanço das políticas públicas. Em Resende, todos os CRAS possuem acesso à internet; no entanto, três deles têm rede elétrica antiga, sem capacidade para sustentar os aparelhos. Assim, as unidades de proteção social básica necessitam, antes de tudo, de uma infraestrutura adequada, pois modernização e estrutura são fatores interdependentes.

No que diz respeito à acessibilidade, somente dois CRAS possuem espaço adaptado com rampas e rota acessível, em conformidade com as normas da ABNT. As demais unidades têm espaços adaptados, mas não atendem integralmente às exigências técnicas. No que se refere à conservação do imóvel, habitabilidade, segurança e privacidade, a tabela a seguir exemplifica os achados deste trabalho:

Tabela 07 - Infraestrutura dos CRAS em Resende.

| CRAS                                                                | Habitabilidade                                                   | Segurança   | Privacidade                                                       |
|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------|-------------------------------------------------------------------|
| Lavapés e Itapuca                                                   | Imóvel sem infiltração e sistema de água pluvial com escoamento. | Boa.        | Paredes de divisão entre as salas na parte térrea.                |
| Itinerante, Toyota, Paraíso, Jardim Esperança e Parque Minas Gerais | Imóvel com infiltração e sistema de água pluvial sem escoamento. | Vulnerável. | Paredes de divisão entre as salas sem acústica e sem privacidade. |

Fonte: Elaborada pela autora, com base no PMAS 2021b :2025

A análise da tabela permite observar que as unidades Lavapés e Itapuca dispõem de melhor infraestrutura quando comparadas às demais. Essa discrepância pode ser atribuída à localização geográfica dos CRAS, uma vez que unidades situadas em regiões centrais tendem

a apresentar melhores condições estruturais do que aquelas localizadas em áreas periféricas ou rurais.

Os achados desta pesquisa demonstram que em Resende, quanto mais distantes do centro político-econômico estiverem os CRAS e mais próximos das áreas periféricas e rurais, menor tende a ser sua capacidade instalada. Essa correlação pode ser exemplificada pelas unidades Lavapés e Itinerante: a primeira localiza-se na área central, próxima a bens e serviços públicos, apresentando uma infraestrutura moderna e bem conservada; a segunda, que atende aos distritos e está geograficamente mais isolada, encontra-se em situação de abandono, como ilustra o trecho a seguir:

Imóvel com infiltrações e mofo em algumas salas, rachadura nas paredes, vazamento no telhado e varanda, sistema de água pluvial sem escoamento, instalação da rede elétrica antiga e por isso sem capacidade de sustentação dos aparelhos; segurança totalmente vulnerável, com portão inadequado e muros baixos, somente uma sala pequena de atendimento sem privacidade e sem acústica, fazendo divisão com a casa dos conselhos apenas por divisórias de compensado. Imóvel não possui ventilação necessária já que não tem janelas em todas as salas. Cozinha improvisada e sem pia já que a cozinha existente também é por vezes utilizada como depósito (PMAS, 2021b, p. 370).

O georreferenciamento do território, assim como a realização de estudos sobre a distribuição espacial das demandas, permitem compreender como a assistência social deve ser estruturada diante da concentração de vulnerabilidades (SPOSATI, 2009). Entretanto, essa análise detalhada parece ser negligenciada, uma vez que os CRAS em Resende são mais desestruturados em áreas com os maiores índices de vulnerabilidade social. Esse cenário contraria as diretrizes do *Caderno de Orientações Técnicas do CRAS* (2009), que estabelece que, nos estados e municípios, os serviços de proteção social devem seguir um padrão em todas as suas unidades.

No que se refere à atuação dos CRAS na área rural de Resende, destaca-se que, em 2021, foi inaugurada uma unidade volante em Visconde de Mauá, com o intuito de colaborar com o referenciamento das zonas rurais, tendo em vista que, com a pandemia da Covid-19, houve um aumento na procura pelos serviços de proteção social.

A unidade volante em Visconde de Mauá foi construída para atuar de forma temporária, tendo como objetivo de apoiar o CRAS Itinerante no atendimento aos distritos do município que apresentavam baixa cobertura territorial. Como pode ser confirmado na reportagem a seguir:

Com a base na zona rural serão beneficiadas mais de 270 famílias cadastradas no CRAS Itinerante, contemplando além dos moradores de Visconde de Mauá, outros da região de Rio Preto e Campo Alegre, facilitando o acesso das famílias aos programas, que anteriormente precisavam esperar atendimentos a cada 15 dias (PREFEITURA INSTALA BASE DO CRAS EM VISCONDE DE MAUÁ A PARTIR DA PRÓXIMA SEMANA, 2021).

Entre os CRAS com infraestrutura inadequada anteriormente mencionados, apenas a unidade Toyota passou por reformas durante o período analisado por esta pesquisa. A intervenção ocorreu em 2022 e teve como objetivo corrigir os problemas estruturais da unidade, que apresentava infiltrações, rachaduras e umidade nas paredes. Como pode ser confirmado na matéria apresentada a seguir.

De acordo com a secretaria municipal de Obras e Serviços Públicos, o local estava com sinais aparentes de desgaste, com problemas que poderiam comprometer a qualidade do serviço prestado, assim como afetavam diretamente as condições de trabalho dos servidores. Entre os principais problemas, estavam infiltrações, rachaduras e umidade nas paredes, além de outros sinais claros de desgaste na estrutura (PREFEITURA DE RESENDE INICIA REFORMA DO CENTRO DE REFERÊNCIA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS) DO BAIRRO TOYOTA, 2022).

A reforma promoveu melhorias que beneficiaram tanto as equipes de referência quanto os usuários do CRAS Toyota. No que se refere à disponibilidade de materiais permanentes, todas as unidades de proteção social básica dispõem de placa de identificação externa e computadores com acesso à internet. Além disso, seis unidades contam com almoxarifado próprio para armazenar e distribuir materiais de escritório, cadeiras, mesas e outros equipamentos de uso cotidiano, assegurando condições para que as equipes de referência atuem de forma contínua e eficiente. Esse cenário indica que, de modo geral, os materiais permanentes contam com espaço próprio para controle e distribuição nas atividades diárias, o que representa um aspecto positivo incentivado pela PNAS (2004).

Em Resende, há um CREAS que, apesar de não compartilhar sua sede com outros órgãos governamentais, funciona em imóvel privado. A Tabela a seguir apresenta dados complementares sobre a infraestrutura dessa unidade.

Tabela 08 - Infraestrutura dos CREAS em Resende.

| Unidade | Habitabilidade                                                                        | Conservação | Privacidade                                                   |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------------------------------------|
| CREAS   | Imóvel sem infiltração e sistema de água pluvial com escoamento, mas baixa segurança. | Boa         | Paredes de divisão entre as salas com acústica e privacidade. |

Fonte: Elaborada pela autora, com base no PMAS 2021b :2025.

Conforme observado na tabela acima, de modo geral, o CREAS encontra-se em bom estado de conservação, embora necessite de algumas reformas para garantir maior privacidade durante os atendimentos. Considerando que as salas dos CREAS devem ser organizadas de forma a preservar a privacidade dos usuários, além de assegurar iluminação, salubridade, limpeza e ventilação adequadas (MDS, 2014).

O CREAS deve ser estruturado em um espaço acolhedor, que disponibilize todas as condições necessárias para garantir o atendimento à população (*Caderno de Orientações Técnicas dos CREAS*, 2011). No que diz respeito à acessibilidade, o CREAS de Resende não está plenamente adequado às normas da ABNT. Dessa forma, a unidade necessita de intervenções que viabilizem uma infraestrutura acessível, capaz de garantir o acesso de PCDs e com mobilidade reduzida.

No que diz respeito aos recursos financeiros, em 2021, o orçamento executado em Resende foi de R\$617.284.300,00, dos quais R\$9.254.709,16 foram destinados à assistência social, o que corresponde a cerca de 1,5% do total desse valor. Em Resende e Rio das Ostras, diferentemente de Macaé, não foi possível identificar o valor destinado ao pagamento de pessoal e encargos sociais da assistência social, uma vez que essa informação não foi encontrada nas leis orçamentárias.

O FMAS é financiado pelas três esferas da federação e tem sua gestão sob responsabilidade dos municípios. Em Resende, a SMASDH regulamentou o FMAS com o objetivo de assegurar que os recursos federais e estaduais sejam administrados com responsabilidade e transparência. À medida que as responsabilidades da assistência social são transferidas aos municípios, aumenta a necessidade de que estes desenvolvam sua autonomia financeira (SOUZA; GRIN, 2021).

### **Capacidade burocrática da assistência social.**

É fundamental que os órgãos públicos disponham de uma burocracia profissional e qualificada, pois isso denota maior capacidade técnica. Em 2021, a assistência social de Resende contava com 218 funcionários, dos quais 42,2% possuíam formação superior e 57,8% tinham nível fundamental ou médio. Quanto ao vínculo empregatício, 73,85% eram

estatutários e 26,15% ocupavam cargos de confiança. Em 2017 e 2021, com a realização de concursos públicos viabilizaram a contratação de 36 novos profissionais para a SMASDH.

A tabela a seguir apresenta a distribuição dos trabalhadores por nível de escolaridade e tipo de vínculo.

Tabela 09 - Divisão dos profissionais da assistência social em Resende.

| <b>Vínculos empregatícios</b> | <b>Ensino fundamental ou médio</b> | <b>Ensino superior</b> | <b>Total</b> |
|-------------------------------|------------------------------------|------------------------|--------------|
| Estatutários                  | 77                                 | 84                     | 161          |
| Comissionados                 | 49                                 | 8                      | 57           |
| Total                         | 126                                | 92                     | 218          |

Fonte: Elaborada pela autora, com base no PMAS 2021b :2025.

Como pode ser observado na tabela, a maioria dos profissionais possui vínculo estatutário, o que, por sua vez, sinaliza maior estabilidade e continuidade dos serviços públicos. Conforme ilustrado no PMAS (2021b, p. 439): “Esses indicadores refletem o avanço da política do SUAS no município conforme sua orientação técnica, com maior número de profissionais concursados, respeitando a continuidade da política e referência aos usuários”. No entanto, assim como em Macaé, a maioria dos profissionais ocupa cargos de nível fundamental ou médio.

Os resultados desta pesquisa reforçam os achados de Marengo (2017), que indicam que, nos municípios brasileiros, os servidores da assistência social ocupam, em geral, cargos de nível fundamental ou médio. O autor ressalta ainda que, nas esferas federal e estadual, observa-se um cenário distinto, marcado pela predominância de profissionais com formação superior. Apesar de a assistência social ser implementada pelos municípios, o que a torna uma política majoritariamente dependente da burocracia local (SATÝRO; CUNHA; CAMPOS, 2016), observa-se que, na maioria deles, essa burocracia é pouco profissionalizada e apresenta menores níveis de escolaridade.

A NOB-RH (2006) determina que nos municípios de grande porte, os CRAS precisam possuir uma equipe mínima de referência composta por dois assistentes sociais, um psicólogo, um servidor para atendimento ao SUAS e quatro técnicos de nível médio. Além disso, é desejável um coordenador que possua nível superior nas áreas sociais ou humanas e experiência em trabalhos comunitários, gestão de programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Ao analisar os CRAS, verifica-se que, de modo geral, no período considerado, as unidades atendiam às diretrizes da NOB-RH (2006), uma vez que contavam com equipe composta por quatro ou mais servidores de nível superior. No entanto, a unidade de Itapuca e Paraíso não dispunham dos quatro profissionais de nível médio exigidos, e a unidade do Jardim Esperança contava com apenas um assistente social, o que evidencia a necessidade de completar as equipes de referência dessas unidades. Quanto ao perfil do coordenador, todas as organizações eram chefiadas por pessoas com formação superior em Psicologia ou Serviço Social, à exceção do CRAS Itinerante, cujo responsável era graduado em Matemática/Física.

Em Resende, o CREAS é classificado como de gestão plena, o que implica que o órgão exerce controle sobre a assistência social, embora receba verba dos outros entes federados. Esse tipo de gestão permite a criação de mecanismos para atuar na proteção social de alta complexidade e para elaborar planos de carreira para os servidores públicos. A NOB-RH (2006) estabelece que, na gestão plena, os CREAS necessitam ter uma equipe de referência composta por um coordenador, dois assistentes sociais, dois psicólogos, um advogado, quatro profissionais de nível superior ou médio e dois auxiliares administrativos.

Ao analisar o PMAS (2021b), percebe-se que o CREAS, no período analisado, atendia às diretrizes da NOB-RH (2006), pois possuía uma equipe com um coordenador formado em Serviço Social, dez assistentes sociais, seis psicólogos, uma advogada, dois assistentes administrativos, quatro agentes sociais, um auxiliar de serviços gerais e um motorista. Esse quadro reforça as conclusões de Satýro e Cunha (2018), que apontam a nítida expansão do número de servidores públicos na assistência social após a implementação das normas operacionais básicas.

Quanto à rotatividade da Secretária de Assistência Social, em Resende, ao contrário do observado em Macaé, a SMASDH contou com apenas uma gestora no cargo entre 2020 e 2022. Essa gestora permanece na função desde 2018, o que indica maior estabilidade e organização administrativa por parte dos dirigentes públicos. Já nos demais cargos, esse padrão não se repete, havendo alta rotatividade, especialmente nos cargos de confiança.

No que se refere à existência de um setor de gestão de pessoas, a SMASDH não dispõe de uma área específica para essa função, tampouco de Planos de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS). Esse cenário reforça os achados de Bichir e Júnior (2021), que apontam que, na maioria das secretarias municipais de assistência social, não há planos de carreira para os servidores, o que representa uma fragilidade na estrutura administrativa dessas instituições.

Por fim, no que diz respeito aos cursos de capacitação contínua, em 2018 e 2021, 60 profissionais participaram de cursos do CapacitaSUAS, promovido pelo Governo Federal. Desenvolver mecanismos que ampliem a qualificação do corpo técnico é essencial para garantir a melhoria contínua do acolhimento à sociedade.

### **Políticas socioassistenciais.**

A ampliação do SUAS determinou que os governos locais realizem mais pesquisas e estudos em seus territórios para compreender as reais necessidades da população (CAROLO; CARVALHO; MILANI, 2022). Nesse sentido, a SMASDH dividiu o município de Resende em seis partes, com o objetivo de identificar as áreas de maior vulnerabilidade social, onde foram implementados os CRAS. Além disso, em 2020, foi realizado um levantamento pelo Censo SUAS sobre os principais riscos sociais identificados no município, os quais foram identificados como:

- Áreas com risco de alagamento ou desabamento e moradias irregulares, como favelas, invasões, grotas, cortiços ou similares;
- Altos índices de criminalidade, conflitos armados, uso de substâncias ilícitas vinculadas ao tráfico de drogas e violência doméstica ou intrafamiliar;
- Desemprego e presença de trabalho infantil; e
- Transporte coletivo ineficiente e de alto custo, o que agrava a situação de vulnerabilidade social.

A mobilidade urbana ineficiente e de alto custo dificulta o acesso às organizações públicas, sendo apontada como o principal problema enfrentado pela população. Essa consideração pode ser exemplificada a seguir:

Torna-se relevante ressaltar que as localidades de Terra Livre, Sertãozinho e Jacuba não possuem linha de ônibus e seus moradores e trabalhadores necessitam realizar percursos a pé para terem acesso a ônibus de outras localidades. Os moradores da zona rural são dependentes do serviço de transporte público para ter acesso a serviços públicos especializados e empregos no centro da cidade (PMAS, 2021b, p. 392).

Nesse sentido, a assistência social deve ser utilizada como instrumento de inclusão social, com o objetivo de reduzir os efeitos negativos das desigualdades territoriais e da mobilidade urbana ineficiente. Como aponta Sposati (2007, p. 452):

A assistência social é uma das ferramentas para ativar um novo contrato social na direção de inclusão dos excluídos. A população tem clara esta situação e reclama pelo direito a um “empurrão”. Por isso, no Brasil ela não pode se reduzir a benefícios em pecúnia, mas deve incluir serviços, programas e projetos. O Estado, como responsável pela efetivação dos direitos do cidadão, deve ser ao mesmo tempo gestor estratégico, fornecedor de recursos, regulador, produtor direto de serviços e estimulador da inclusão social na sociedade (SPOSATI, 2007, p. 452).

Em 2020, os serviços de proteção social em Resende foram mais demandados em comparação aos anos anteriores. Esse aumento decorreu, principalmente, da pandemia de Covid-19, que levou muitas pessoas a sair da condição de pobreza e ingressar na extrema pobreza. Considerando que os CRAS e os CREAS são as “portas de entrada” da população nos programas sociais dos governos municipal, estadual e federal, tal aumento já era previsto. Entre as principais ações realizadas pela SMASDH, destacam-se o ticket alimentação, o auxílio-funeral, o vale-transporte e o aluguel social.

O ticket alimentação foi implementado por meio de um cartão digital no valor de R\$100,00. Em 2020, o benefício atendeu 3.925 pessoas; no entanto, 379 solicitações não foram aprovadas devido à escassez de recursos ou à incompatibilidade do perfil do solicitante. O ticket alimentação é recomendado como alternativa à tradicional distribuição de cestas básicas, pois proporciona maior autonomia ao usuário, respeita possíveis restrições alimentares e permite maior transparência na gestão do benefício.

Outro benefício concedido foi o auxílio funeral, destinado às famílias de baixa renda que não têm condições de arcar com os custos funerários em caso de falecimento de um familiar. Em 2021, o benefício atendeu 97 famílias e a demanda por esse auxílio aumentou durante a pandemia. Já o aluguel social segue as normativas do SUAS e, em 2020, beneficiou 91 famílias. Por fim, o vale-transporte foi distribuído a aposentados e pensionistas com renda mensal de até um salário mínimo. Em 2021, esse benefício atendeu 3.224 pessoas; mas, ao se considerar o problema que a mobilidade urbana representa para o município, é necessário que o vale-transporte atenda a outros segmentos da sociedade que ainda não são contemplados.

Ao comparar brevemente o vale-transporte de Resende com o Passe Social de Macaé, percebe-se que, no primeiro, os critérios para a definição dos beneficiários ainda são restritos; já no segundo, os parâmetros são mais amplos e atendem a um segmento mais variado da população. Destaca-se, ainda, que, considerando que o transporte público, ineficiente e de alto custo, é um dos problemas que mais prejudica o acesso dos usuários aos CRAS, é necessário investigar como tornar o vale-transporte mais inclusivo. Como ilustrado a seguir:

A demanda por passe livre também não deve ser ignorada, pois o acesso ao meio de transporte torna-se essencial para o público vulnerável desse território (Parque Minas Gerais), afastado do centro urbano e cortado por uma rodovia para ter acesso a bens, serviços e ao mercado de trabalho (PMAS, 2021b, p. 151).

No tocante à oferta dos serviços socioassistenciais, os CRAS executam o SCFV e o PAIF. No entanto, assim como em Macaé, o PAIF em Resende não atinge o percentual de cobertura de 10% das famílias cadastradas no CadÚnico, ainda que acompanhe 10% das beneficiárias do Programa Bolsa Família. Observa-se, portanto, um desempenho relativamente mais positivo em Resende, embora permaneçam necessárias algumas melhorias pontuais para o cumprimento integral das metas estabelecidas pelas normativas federais.

Outro serviço disponibilizado nos CRAS é o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio, para pessoas com deficiência e idosos, que atendeu 1.041 pessoas em 2020, resultado viabilizado pela disponibilidade de veículos próprios em praticamente todos os CRAS. Considerando que, em Resende, há 2.059 idosos e pessoas com deficiência (PCDs) em situação de vulnerabilidade social, e que, dentre esse total, nem todos solicitaram o atendimento domiciliar, constata-se uma boa cobertura territorial.

Com relação à capacidade de encaminhamento, o CREAS atende todo o município, com possibilidade de acompanhar entre 80 e 100 famílias, conforme as diretrizes da NOB-SUAS (2012). O CREAS disponibiliza todos os serviços socioassistenciais estabelecidos pela PNAS (2004), como o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), o Serviço de Fortalecimento de Vínculos Comunitários (SFVC) e o Serviço de Proteção Social Especial para Crianças e Adolescentes em Situação de Abuso e/ou Exploração Sexual, entre outros. No entanto, não foi possível obter informações acerca da cobertura territorial desse serviço.

### **5.3 Rio das Ostras**

#### **Capacidade instalada**

A PNAS (2004) recomenda que a assistência social nos municípios estabeleça articulações interinstitucionais com outras políticas públicas; mas que disponha de uma secretaria municipal exclusiva para a gestão da área. Dos municípios analisados, Rio das Ostras foi o único a apresentar um órgão gestor exclusivo para a assistência social.

Ademais, em maio de 2021, o órgão gestor da assistência social teve seu nome alterado de Secretaria de Bem-Estar Social (Sembes) para Secretaria Municipal de Assistência

Social (SEMAS). A mudança visou alinhar a secretaria às diretrizes da PNAS (2004), como exemplificado na reportagem a seguir: “Ter este padrão é fundamental para a prestação dos serviços socioassistenciais, para o financiamento e para a gestão da Política de Assistência Social nos diferentes níveis governamentais: União, Estados e Municípios (RIO DAS OSTRAS ADEQUA NOMENCLATURA DA SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2021).”

Em relação aos serviços de proteção social básica, os CRAS atendem a sessenta e seis bairros, três distritos e um assentamento, assegurando cobertura territorial completa. Além disso, foram implementadas duas unidades volantes, Rocha Leão e Cantagalo, para atender à zona rural do município, que se localiza mais distante dos demais serviços públicos. Considerando o distanciamento geográfico das áreas rurais, a disponibilidade limitada de serviços e o alto custo do transporte público, a criação de unidades volantes foi essencial para garantir o atendimento às famílias dessas regiões.

A PNAS (2004) recomenda que os CRAS sejam localizados em áreas que assegurem ampla cobertura territorial, estejam próximos da população e garantam visibilidade a territórios historicamente excluídos, conforme indicado a seguir (PNAS, 2004, p. 16):

Por sua vez, ao agir nas capilaridades dos territórios e se confrontar com a dinâmica do real, no campo das informações, essa política inaugura uma outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas – população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência (PNAS, 2004, p. 16).

No que se refere à localização dos CRAS, todos foram implementados em regiões de maior vulnerabilidade social e outros fatores de risco. A distribuição das unidades de proteção básica foi definida com base em critérios estratégicos, considerando o expressivo crescimento populacional, bem como o aumento das vulnerabilidades sociais. Diante desse contexto, os CRAS foram planejados para garantir a criação de espaços de acolhimento, convivência e socialização dos usuários dos serviços de proteção social.

Destaca-se que todos os CRAS pertencem ao SUAS, o que garante o financiamento contínuo pelo Estado do Rio de Janeiro e pela União. Ademais, durante a pandemia da Covid-19, a SEMAS reformou diversos espaços utilizados pelos serviços de proteção social. Essas reformas foram realizadas com o objetivo de tornar os CRAS mais estruturados e acessíveis no retorno das atividades presenciais, considerando-se que, durante a pandemia, esses espaços permaneceram fechados.

Quanto à regularidade da sede dos CRAS, apenas duas unidades estão em conformidade com as orientações da PNAS (2004): as unidades Sul e Norte localizam-se em prédios públicos e não compartilham o espaço com outros órgãos do governo municipal. Já a unidade Central divide sua sede com o Centro de Reabilitação, tornando necessária a desocupação do espaço com a maior brevidade possível, enquanto o CRAS Rocha Leão funciona em imóvel alugado. A assistência social deve ser implementada em espaços públicos, garantindo sua continuidade, uma vez que, nesses locais há maior controle e autonomia.

A sede administrativa da SEMAS está localizada em espaço público que possui infraestrutura adequada, moderna e em bom estado de conservação, como explicitado no trecho a seguir: “Na sede administrativa, estão distribuídos os departamentos e divisões, que dão suporte com toda a infraestrutura para que os programas, serviços e unidades geridos pela SEMAS possam funcionar oferecendo atendimento com qualidade que os usuários merecem” (PMAS, 2021c, p. 189). Os CRAS também estão situados em espaços com boa infraestrutura e adaptados às normas do *Caderno de Orientações Técnicas dos CRAS* (2009).

Dos CRAS existentes, as unidades Central e Norte apontaram a necessidade de algumas melhorias pontuais. A unidade Central necessita de intervenções em sua infraestrutura, como a manutenção do telhado e reformas para garantir acessibilidade às pessoas com deficiência (PCDs). Já a unidade Norte destacou a necessidade de ampliar as salas de atendimento individual e cobrir a área externa existente, para que sejam realizadas mais atividades coletivas do SCFV.

A assistência social em Rio das Ostras possui uma boa capacidade instalada, o que significa que as unidades de proteção social estão estruturadas em espaços físicos planejados, em conformidade com as orientações da PNAS (2004). Evidencia-se que, entre 2018 e 2020, o CRAS Rocha Leão passou por reformas e melhorias. Além disso, a unidade Sul foi ampliada com a construção de novas salas de atendimento. Dessa forma, percebe-se que as melhorias são recentes e que a maioria delas decorreu entre 2019-2021, embora a assistência social tenha sido implementada há muito tempo no município.

Rio das Ostras possui um CREAS, estando de acordo com o *Caderno de Orientações Técnicas dos CREAS* (2011), assim como Resende, uma vez que ambos possuem um contingente populacional abaixo de 200 mil habitantes. No PMAS (2021c) e nos demais canais de comunicação da SEMAS, não foram encontrados muitos dados sobre a capacidade

instalada do CREAS, a única informação disponível é que ele foi fundado em 2008 e funciona em um espaço alugado, sendo necessária sua transferência para um prédio público de uso exclusivo. Demais aspectos, como conservação, privacidade nas salas de atendimento, acessibilidade e segurança, não foram divulgados.

Cabe ainda ressaltar que o CREAS é responsável pelas ações de atendimento à população em situação de rua, dado que em Rio das Ostras não há um Centro Pop, assim como nos demais municípios analisados. Esse cenário contraria as diretrizes do *Caderno de Orientações Técnicas do Centro Pop* (2011), que recomenda que metrópoles e municípios de grande porte disponham de, no mínimo, um Centro Pop. A ausência desse equipamento pode sobrecarregar o CREAS, que, além de atender suas próprias demandas, assume os serviços que deveriam ser executados pelo Centro Pop.

A respeito dos recursos financeiros destinados à política de assistência social, em 2021, o orçamento aprovado foi de R\$619.768.330,00, dos quais R\$193.901.178,00 foram alocados à Seguridade Social — que abrange os gastos com saúde, previdência e assistência. Desse montante, R\$15.650.038,00 foram especificamente direcionados à área socioassistencial. Ao se comparar a despesa total do município com os valores aplicados nesse setor, observa-se que Rio das Ostras alocou 2,5% de suas verbas às ações voltadas à proteção social.

Em Rio das Ostras, a maior parte dos recursos financeiros que sustentam o FMAS provém de verbas municipais, como será evidenciado nos dados apresentados a seguir.

Conforme informações disponibilizadas pelo Fundo Municipal de Assistência Social, da Secretaria Municipal de Assistência de Rio das Ostras, no último quadriênio, pode-se identificar que o orçamento para a gestão da assistência social foi provido em sua grande maioria com recursos próprios do município, esse contexto, evidencia o grande esforço da gestão, no sentido de garantir que os serviços essenciais sejam mantidos e ofertados continuamente (PMAS, 2021c, p. 184).

A existência de um FMAS ativo indica que a assistência social conta com maior estabilidade no financiamento dos serviços de proteção social. Em Rio das Ostras, os saldos positivos e recorrentes desse fundo têm sido direcionados à modernização da infraestrutura e dos equipamentos dos CRAS e CREAS, ao pagamento de benefícios eventuais e à capacitação dos servidores públicos (PMAS, 2021a). Entre os municípios analisados, Rio das Ostras apresenta o FMAS mais estruturado.

### **Capacidade burocrática da assistência social.**

A burocracia desempenha um papel crucial na entrega de bens e serviços, e sua atuação deve ser guiada por critérios legais e de impessoalidade, desvinculando-se de práticas clientelistas. Desse modo, os serviços socioassistenciais devem ser estruturados por meio de leis constitucionais e implementados por uma burocracia autônoma e reconhecida. Além disso, o Pacto de Aprimoramento do SUAS (2014) destaca a importância da admissão, por concurso público, dos servidores da assistência social.

A NOB-RH (2006) reforça os dispositivos da Constituição Federal de 1988, a qual aponta que, nas organizações da administração pública direta, deve haver predominância de servidores estatutários. Na assistência social de Rio das Ostras, constatou-se um desalinhamento em relação a esses dispositivos, visto que, em 2021, apenas 45,58% dos profissionais estavam sob o regime estatutário, enquanto 54,42% ocupavam cargos de confiança.

A predominância de cargos de confiança assinala uma maior instabilidade das políticas socioassistenciais, já que esses profissionais ficam mais suscetíveis às mudanças eleitorais e administrativas. A fragilidade dos vínculos empregatícios prejudica o desempenho da assistência social (SOUZA, 2018). Como aponta o Pacto de Aprimoramento do SUAS (MDS, 2014, p. 21), a meta é:

Desprecarizar os vínculos trabalhistas das equipes que atuam nos serviços socioassistenciais e na gestão do SUAS com a meta de atingir o percentual mínimo de 60% (sessenta por cento) de trabalhadores do SUAS de nível superior e médio com vínculo estatutário ou empregado público (MDS, 2014, p. 21).

A respeito da admissão de novos servidores, em 2020, com a realização do VII Concurso Público Municipal, fortaleceu-se a continuidade dos serviços prestados pela assistência social, em razão da admissão de mais servidores de nível superior, como assistentes sociais e psicólogos. Antes disso, o último concurso para a SEMAS havia ocorrido em 2012, mas foi cancelado por questões judiciais.

As novas contratações indicam o fortalecimento dos serviços de proteção social, conforme observa-se a seguir:

Vale destacar que ainda nos anos de 2020 e 2021, a secretaria ampliou significativamente o seu quadro de servidores de nível superior (assistentes sociais e psicólogos), objetivando garantir a estrutura e composição das equipes mínimas que atuam na PSB e PSE, de modo que, com essa medida será possível assegurar a

continuidade na oferta dos diversos serviços socioassistenciais governamentais geridos pela assistência social (PMAS, 2021c, p. 255).

Desse modo, a contratação por concurso público e os vínculos estatutários conferem maior autonomia e segurança aos funcionários públicos, permitindo-lhes assegurar a continuidade das políticas públicas. No entanto, cabe destacar que, entre 2020 e 2021, a SEMAS, além de admitir novos quadros, registrou a saída de aproximadamente 85 profissionais, em razão do encerramento de contratos temporários. Com a ampliação das equipes de referência, a partir do concurso de 2020, espera-se uma redução nessa rotatividade, apontada como um dos principais obstáculos à estruturação de equipes técnicas efetivas.

Ao analisar a relação entre os vínculos empregatícios e a escolaridade dos servidores públicos em Rio das Ostras, constatou-se que 58,3% ocupavam cargos de nível fundamental ou médio, enquanto 41,7% exerciam funções de nível superior. Cenário similar foi identificado nos municípios de Macaé e Resende. Entre os servidores estatutários, predominavam aqueles com formação superior, e apenas quatro profissionais estavam contratados sob regime temporário. Esses dados estão detalhados na tabela a seguir:

Tabela 10 - Divisão dos profissionais da assistência social em Rio das Ostras.

| Vínculos empregatícios | Ensino fundamental ou |                 | Total |
|------------------------|-----------------------|-----------------|-------|
|                        | médio                 | Ensino superior |       |
| <b>Estatutários</b>    | 56                    | 73              | 129   |
| <b>Comissionados</b>   | 105                   | 45              | 150   |
| <b>Outros vínculos</b> | 4                     | 0               | 4     |
| <b>Total</b>           | 165                   | 118             | 283   |

Fonte: Elaborada pela autora, com base no PMAS (2021c):2025.

Os vínculos empregatícios precários dos orientadores sociais e a alta rotatividade das equipes de referência dos CRAS foram apontados como um dos principais problemas enfrentados. Entretanto, com a realização do VII Concurso Público Municipal, espera-se que esses impasses sejam solucionados, uma vez que mais 45 servidores serão contratados. Ao analisar o quadro burocrático da assistência social em Macaé, Resende e Rio das Ostras, percebe-se que a admissão de servidores públicos por concurso é recente, o que indica que esses estão em processo de consolidação de um corpo burocrático permanente.

Destaca-se ainda que a maioria dos servidores concursados que ingressaram em 2020 não tinha experiência prévia na área dos serviços sociais, o que levou a SEMAS em parceria

com a Secretaria de Educação e a Assessoria de Comunicação e Tecnologia da Informação da Prefeitura Municipal de Rio das Ostras a desenvolverem o projeto SUAS/SEMAS Capacita. Esse projeto consiste em uma plataforma de capacitação EAD, planejada para que os funcionários públicos ampliem seus conhecimentos na área social. Como exemplificado pelo PMAS (2021c, p. 254):

Ela deve partir da reflexão sobre a realidade do serviço e das necessidades existentes na perspectiva de contribuir com o aprimoramento da gestão do sistema e com a qualidade do serviço. Dessa forma, as ações de formação propostas pela SEMAS devem trabalhar com conteúdo principalmente vinculados ao processo de trabalho, permitindo a reflexão crítica sobre as práticas concretas realizadas na gestão, nos serviços, benefícios e no controle social (PMAS, 2021c, p. 254).

Em 2021 e 2022, o SUAS/SEMAS Capacita ofereceu cursos de formação, presenciais e a distância, aos profissionais da assistência social, capacitando, respectivamente, 184 e 127 participantes. O projeto foi estruturado com base nas diretrizes do SUAS, referentes ao conjunto de qualificações desejáveis ao corpo técnico das políticas sociais. De acordo com Bichir e Júnior (2021), são poucas as secretarias municipais de assistência social que oferecem planos permanentes de capacitação para seus servidores. Esse cenário representa um avanço institucional à SEMAS.

O projeto SUAS/SEMAS Capacita foi estruturado para garantir a capacitação contínua dos funcionários públicos, tendo como objetivo principal: "O projeto SUAS/SEMAS Capacita foi elaborado para aprimorar habilidades, promover treinamentos e valorizar as equipes de trabalho, com o propósito de oferecer aos assistidos e ao cidadão que procura a rede de assistência serviços de excelência e qualidade" (PMAS, 2021c, p. 155). A SEMAS optou pela modalidade online para aumentar a adesão dos participantes e evitar custos com deslocamento e alimentação. No entanto, ainda há desafios, visto que, apesar do elevado número de inscrições, muitos profissionais não concluem os cursos.

Outra ação realizada pela SEMAS para garantir maior capacitação dos servidores recém-chegados foi a inscrição no CapacitaSUAS, disponibilizado pela Secretaria Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro. Além disso, em 2018, 2020 e 2021, 160 profissionais participaram do CapacitaSUAS, oferecido pelo Governo Federal. Chama a atenção que, dentre os municípios analisados, Rio das Ostras foi o único a manter presença constante no CapacitaSUAS. Nesse contexto, ressalta-se a importância da coordenação intergovernamental para promover a capacitação das equipes de referência, uma vez que muitos municípios não

dispõem de estrutura adequada para investir na formação de seus servidores públicos (PAPI *et al.*, 2021).

A respeito da composição das equipes de referência, todos os CRAS estão em conformidade com as diretrizes da NOB-RH (2006), visto que possuem o número de profissionais superior ao mínimo recomendado. Sendo que, somente as unidades volantes de Cantagalo e Mar do Norte relataram a necessidade de ampliar suas equipes técnicas para assegurar maior cobertura territorial e expandir o SCFV e o PAIF.

Ademais, o PMAS (2021c) relatou a necessidade de fortalecer a relação entre os profissionais da rede de proteção social em Rio das Ostras, de modo que desenvolvam ações mais integradas e alinhadas às diretrizes do SUAS. Bergue (2021) aponta que o desenvolvimento eficaz de políticas públicas demanda ações de cooperação e compartilhamento de informações entre os servidores, indo além dos modelos tradicionais de divisão intelectual do trabalho oriundos do processo de globalização.

A SEMAS possui um setor voltado à gestão de pessoas responsável por qualificar e valorizar os servidores públicos, planejar estrategicamente as equipes de referência e estruturar avaliações de desempenho e planos de carreira. Tal setor é responsável pela criação de um conjunto de ações voltadas a orientar os profissionais, capacitando-os para o desempenho de suas funções.

Como apontam Bichir e Júnior (2021), o setor de gestão de pessoas é fundamental para o desenvolvimento da assistência social, sobretudo nos municípios, que são responsáveis pela implementação dos principais programas sociais do Governo Federal e Estadual. Em 2021, as principais ações realizadas por esse departamento foram:

Estabelecimento de quadro efetivo de profissionais por concurso público; instituição de avaliação de desempenho; instituição e implementação de plano de capacitação e educação permanente com certificação; adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS; garantia de ambiente de trabalho saudável e seguro, em consonância às normativas de segurança e saúde dos trabalhadores; ações relativas à estruturação do processo de trabalho institucional: desenhos organizacionais; processos de negociação do trabalho; sistemas de informação e supervisão técnica (PMAS, 2021c, p. 210).

Ao analisar a capacidade burocrática percebe-se que as orientações da NOB-RH (2006) são atendidas. No entanto, não foi possível analisar em profundidade a capacidade burocrática do CREAS, uma vez que não foram encontradas informações sobre essa unidade. Para suprir essa lacuna, recomenda-se que futuras pesquisas incluam entrevistas ao coordenador desta unidade.

No que se refere às variações no cargo de secretário municipal de Assistência Social, assim como em Macaé, a SEMAS teve três titulares entre 2020 e 2022, o que também indica instabilidade na gestão do órgão.

Para concluir este tópico, ressalta-se que Rio das Ostras é o único município, entre os analisados, que conta com uma Mesa de Negociação Permanente do SUAS instalada no órgão gestor municipal da assistência social, em conformidade com a NOB-RH/SUAS. Trata-se de um espaço institucional voltado à promoção do diálogo entre os gestores públicos, os profissionais do SUAS e suas representações sindicais. Sua principal função é promover a valorização dos servidores, por meio da melhoria das condições de trabalho. Nesse sentido, observa-se um avanço do município nesse aspecto.

### **Políticas socioassistenciais**

Para atender a uma instituição pública tão ampla e descentralizada como a Assistência Social, é essencial que os municípios disponham de um setor de Vigilância Socioassistencial, sendo essa uma ação necessária para o aprimoramento dos serviços de proteção social. Nesse sentido, a SEMAS instituiu o sistema de Vigilância Socioassistencial com o objetivo de coletar e sistematizar dados sobre as vulnerabilidades socioeconômicas de Rio das Ostras. Esse sistema permite que os servidores planejem ações preventivas, conheçam o território pelo qual são responsáveis, visualizem situações de risco social, sistematizem dados e informações na criação de indicadores sociais (PNAS, 2004).

A Vigilância Socioassistencial reportou que as principais vulnerabilidades sociais presentes em Rio das Ostras são o desemprego, insegurança alimentar e moradias improvisadas, sem saneamento básico e infraestrutura adequada. Além disso, os profissionais dos CRAS relataram um aumento das facções criminosas, o que prejudica o acesso da população aos serviços socioassistenciais. Conforme exemplificado pelo Diagnóstico Socioterritorial do CRAS Sul (2021, p. 110): "Essas ações ilegais impactam diretamente a qualidade de vida da população nas áreas do território, que muitas vezes fica impedida de ir e vir na localidade onde reside." Tais vulnerabilidades também foram identificadas nos municípios de Macaé e Resende.

Ademais, em 2017, a Vigilância Socioassistencial constatou que no município havia 2.956 famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, mas que não eram beneficiárias

do Programa Bolsa Família, apesar de possuírem o perfil para tal. Com o objetivo de atender a essa demanda, em 2019 foram implementados três benefícios eventuais de caráter suplementar e provisório: o Benefício Social Familiar (BSF), o Benefício Municipal para Idosos (BMI), o Benefício Municipal para Pessoas com Deficiência e Doentes Crônicos (BMD), Auxílio Alimentação e Funeral.

O Benefício Municipal para Idosos (BMI) e o Benefício Municipal para Pessoas com Deficiência e Doentes Crônicos (BMD) já haviam sido implementados anteriormente, mas, em razão de problemas técnicos, estavam suspensos, sendo retomados em 2019, juntamente com a implementação do Benefício Social Familiar (BSF). Esses três benefícios possuem como condicionalidades a renda e a participação nos serviços socioassistenciais, sendo regulamentados por legislações municipais próprias.

O Benefício Social Familiar (BSF) consiste em um auxílio financeiro no valor de R\$150,00, destinado às famílias em situação de vulnerabilidade social, cadastradas no CadÚnico, mas que não são contempladas por outros programas de transferência de renda. A SEMAS controla o BSF por meio de um cartão digital, que permite monitorar os gastos realizados pelos beneficiários. Em 2021, o BSF atendeu 283 famílias, sendo que os maiores gastos com o valor transferido ocorreram em alimentação (86,5%), farmácia (12,4%) e gás (1,1%). O PMAS (2021c) indicou a necessidade de mais estudos para que o BSF seja ampliado.

O Benefício Municipal para Pessoas com Deficiência e Doentes Crônicos (BMD) e o Benefício Municipal para Idosos (BMI) consistem em auxílios financeiros no valor de R\$310,00, destinados a pessoas com deficiência ou doenças crônicas e idosos em situação de vulnerabilidade social e sem uma renda fixa. Ambos os benefícios são controlados pela SEMAS por meio de um cartão digital. Em 2021, o BMD beneficiou 372 pessoas e o BMI, 336. Juntos, o BSF, o BMD e o BMI atenderam 951 famílias. No entanto, ao considerar que existem 3.694 famílias com perfil para receber um desses três benefícios e que não foram contempladas, percebe-se uma cobertura territorial ainda insuficiente.

De acordo com a PNAS (2004), a política de segurança alimentar e a transferência de renda devem ser complementares à política de assistência social, a fim de criar um sistema de proteção social integrado às necessidades do território. Considerando que a insegurança alimentar é um problema persistente em Rio das Ostras, a SEMAS instituiu, em 2021, o Auxílio Alimentação, que consiste em um benefício mensal de R\$120,00 direcionado às

famílias em situação de insegurança alimentar. No ano de sua implementação esse auxílio atendeu a 2.237 famílias.

Vale ressaltar que, nos três municípios analisados, foram implementados auxílios voltados à segurança alimentar, mas nenhum deles optou pela tradicional distribuição de cestas básicas. Em vez disso, a transferência financeira foi realizada por meio de um cartão digital. Bichir (2016) salienta a importância de os serviços socioassistenciais serem acompanhados de programas complementares de alimentação e garantia de renda, que visem minimizar as vulnerabilidades socioeconômicas. O último benefício disponível foi o Auxílio Funeral, destinado a apoiar as famílias de baixa renda em caso de falecimento de um de seus entes queridos. Em 2021, esse auxílio beneficiou 168 usuários.

No que se refere aos serviços socioassistenciais executados pelos CRAS, todos ofertam o PAIF; no entanto, assim como em Macaé, esse serviço não atinge o percentual de cobertura territorial previsto nas normativas federais. O SCFV, por sua vez, é ofertado em todas as unidades e cumpre a meta de atendimento de 50% das famílias cadastradas classificadas como público prioritário, alcançando uma cobertura de 53%. Em Resende, essa informação não foi disponibilizada, e em Macaé, o serviço não é ofertado.

Ademais, os CRAS não disponibilizam o Serviço de Proteção Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosos, devido à indisponibilidade de veículos nas unidades de atendimento. Conforme indicado no Diagnóstico Socioterritorial do CRAS Rocha Leão (2021, p. 149): "Ampliar a disponibilidade de carro para suporte às demandas do CRAS na região de Rocha Leão e Cantagalo." Esse mesmo problema também foi relatado pelas equipes de referência da assistência social em Macaé.

No que tange à proteção social de média complexidade, o CREAS oferece todos os serviços voltados às pessoas vítimas de violações de direitos, a saber: o Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA); a Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); e o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias. Nos três municípios analisados, verifica-se que os CREAS disponibilizam os mesmos serviços, o que indica que as normas operacionais básicas, o SUAS, entre outras normativas têm sido exitosas na padronização da proteção social de média complexidade.

O CREAS também é responsável pelo Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS), que tem como objetivo acolher pessoas em situação de rua. O SEAS conta com uma equipe exclusiva para realizar abordagens e busca ativa de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social nos espaços públicos. Em 2021, foram cadastradas 325 pessoas no SEAS. Ressalta-se que há uma incongruência entre o número de pessoas cadastradas e atendidas por esse serviço, uma vez que, dos 325 cadastrados, 268 foram efetivamente acolhidos nas instalações do CREAS. Essa diferença decorre porque muitos usuários realizam o cadastro, mas não retornam ou se recusam a dar continuidade aos atendimentos.

Abaixo segue os quadros comparativos com as principais semelhanças e diferenças encontradas entre os municípios analisados:

#### 5.4 Quadros comparativos dos achados na pesquisa

Quadro 01 - Principais resultados encontrados na análise dos municípios: Capacidade instalada.

| <b>Dimensão analisada:</b>                                                                                              | <b>Macaé</b>                                                             | <b>Resende</b>                                                                                               | <b>Rio das Ostras</b>                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>De acordo com a estrutura administrativa do município, o órgão gestor da assistência social caracteriza-se como:</b> | Secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais.         | Secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais.                                             | Secretaria municipal exclusiva da assistência social.                                                                           |
| <b>Quantidade de CRAS e CREAS atende as normativas da PNAS (2004):</b>                                                  | Sim.                                                                     | Sim.                                                                                                         | Sim.                                                                                                                            |
| <b>Todo o município é referenciado pela assistência social:</b>                                                         | Não, existem territórios que não são referenciados.                      | Não, existem territórios que não são referenciados.                                                          | Sim, cobertura territorial completa.                                                                                            |
| <b>Conservação da sede do órgão gestor da assistência social e acessibilidade:</b>                                      | A informação não foi encontrada. Não atende às regras de acessibilidade. | Bom estado de conservação, mas não atende às regras de acessibilidade.                                       | Bom estado de conservação. A informação não foi encontrada.                                                                     |
| <b>Conservação dos CRAS e acessibilidade:</b>                                                                           | Mau estado de conservação e não atende às regras de acessibilidade.      | Dos oito CRAS existentes, seis estão em mau estado de conservação e não atendem às regras de acessibilidade. | Os quatro CRAS existentes estão em bom estado de conservação, sendo que apenas um deles não atende às regras de acessibilidade. |
| <b>Conservação dos CREAS e acessibilidade:</b>                                                                          | Mau estado de conservação e não atende às regras de acessibilidade.      | Bom estado de conservação, mas não atende às regras de acessibilidade.                                       | A informação não foi encontrada.                                                                                                |

CAPACIDADE ESTATAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: A  
ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MACAÉ, RESENDE E RIO DAS OSTRAS.

98

|                                                                                           |                                                                    |                                                                                                                             |                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| <b>Os órgãos públicos da assistência social garantem acesso seguro aos seus usuários:</b> | Local expõe usuários e trabalhadores a situações de risco pessoal. | Dos oito CRAS existentes, seis estão localizados em áreas que expõem usuários e trabalhadores a situações de risco pessoal. | Local expõe usuários e trabalhadores a situações de risco pessoal. |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|

Fonte: Elaborada pela autora (2025).

Quadro 02 - Principais resultados encontrados na análise dos municípios: Capacidade burocrática.

| <b>Dimensão analisada:</b>                                                                                              | <b>Macaé</b>                                                                                   | <b>Resende</b>                                                                          | <b>Rio das Ostras</b>                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>O órgão gestor da assistência social possuía um setor de gestão de pessoas formalmente construído:</b>               | Não, não dispõe de um setor de gestão de pessoas formalmente estruturado.                      | Não, não dispõe de um setor de gestão de pessoas formalmente estruturado.               | Sim, dispõe de um setor de gestão de pessoas formalmente estruturado.                                               |
| <b>O órgão gestor municipal da assistência social possuía Planos de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) implantado:</b> | Sim                                                                                            | Não                                                                                     | Sim                                                                                                                 |
| <b>Qual o ano da última atualização dos PCCS:</b>                                                                       | 2011                                                                                           | -                                                                                       | 2013                                                                                                                |
| <b>O órgão gestor municipal da assistência social possui Mesa de Negociação Permanente do SUAS:</b>                     | Não                                                                                            | Não                                                                                     | Sim                                                                                                                 |
| <b>O órgão gestor municipal da assistência social ofereceu cursos de capacitação aos servidores:</b>                    | Sim.                                                                                           | Não.                                                                                    | Sim.                                                                                                                |
| <b>Os servidores participaram do CAPACITASUAS:</b>                                                                      | Entre 2018 e 2020, 28 servidores participaram do CAPACITASUAS. Em 2021 não houve participação. | Entre 2018 e 2021, 60 servidores participaram.                                          | Entre 2018 e 2021, 160 servidores participaram, único município com presença constante.                             |
| <b>As equipes de referência da assistência social estavam completas no momento de realização desta pesquisa:</b>        | Não estavam completas.                                                                         | Não estavam completas.                                                                  | Sim, as equipes de referência estavam completas.                                                                    |
| <b>Realização de concursos públicos para contratar novos servidores:</b>                                                | Em 2017 e 2021 foram realizados concursos públicos para a admissão de novos servidores.        | Em 2011 e 2024 foram realizados concursos públicos para a admissão de novos servidores. | Em 2012, 2020 e 2022 foram realizados concursos públicos para a admissão de novos servidores.                       |
| <b>Principais dificuldades relatadas no PMAS com relação a capacidade burocrática:</b>                                  | Ausência de um setor de gestão de pessoas formalmente estruturado e                            | Ausência de um setor de gestão de pessoas formalmente estruturado e                     | Vínculos empregatícios precários dos orientadores sociais e a alta rotatividade das equipes de referência dos CRAS. |

CAPACIDADE ESTATAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: A  
ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MACAÉ, RESENDE E RIO DAS OSTRAS.

99

|  |                                    |                                    |  |
|--|------------------------------------|------------------------------------|--|
|  | equipes de referência incompletas. | equipes de referência incompletas. |  |
|--|------------------------------------|------------------------------------|--|

Fonte: Elaborada pela autora (2025).

Quadro 03 - Principais resultados encontrados na análise dos municípios: Políticas socioassistenciais.

| <b>Município</b>      | <b>Quais foram os benefícios redistributivos concedidos pelo órgão gestor de assistência social do município:</b> | <b>Qual foi o valor total do benefício concedido:</b> | <b>Quantas famílias foram beneficiadas:</b> | <b>Todos os CRAS ofertam o PAIF</b> | <b>Todos os CRAS ofertam o SCFV</b> | <b>Os CREAS oferecem todos os serviços de proteção social estipulados:</b> |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| <b>Macaé</b>          | Auxílio Macaense                                                                                                  | R\$400,00                                             | 10.307                                      | Sim.                                | Não.                                | Sim.                                                                       |
|                       | Benefício Eventual de Alimentação                                                                                 | R\$260,00                                             | 17.449                                      |                                     |                                     |                                                                            |
|                       | Auxílio Alimentação                                                                                               | R\$240,00                                             | 2.400                                       |                                     |                                     |                                                                            |
|                       | Aluguel Social                                                                                                    | A Informação não foi disponibilizada                  | 116                                         |                                     |                                     |                                                                            |
| <b>Resende</b>        | Ticket Alimentação                                                                                                | R\$100, 00.                                           | 3.925                                       | Sim.                                | Sim.                                | Sim.                                                                       |
|                       | Aluguel Social                                                                                                    | A informação não foi encontrada.                      | 91                                          |                                     |                                     |                                                                            |
| <b>Rio das Ostras</b> | Benefício Social Familiar (BSF)                                                                                   | R\$150,00                                             | 283                                         | Sim.                                | Sim.                                | Sim.                                                                       |
|                       | Benefício Municipal para Idosos (BMI)                                                                             | R\$310,00                                             | 336                                         |                                     |                                     |                                                                            |
|                       | Benefício Municipal para Pessoas com Deficiência e Doentes Crônicos (BMD)                                         | R\$310,0                                              | 372                                         |                                     |                                     |                                                                            |
|                       | Auxílio Alimentação                                                                                               | R\$120,00                                             | 2.237                                       |                                     |                                     |                                                                            |

Fonte: Elaborada pela autora (2025).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluindo esta pesquisa, este capítulo apresenta uma síntese dos principais resultados obtidos, destacando as semelhanças e diferenças entre os municípios analisados. Serão, ainda, discutidas as limitações do estudo e indicadas recomendações para pesquisas futuras.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco na institucionalização da assistência social como política pública e na sua descentralização para estados e municípios. Apesar desses avanços, essa política ainda é impactada pelas desigualdades regionais, em razão da ausência ou da insuficiência de capacidades estatais adequadas, o que dificulta sua consolidação de forma uniforme no território nacional. Assim, torna-se essencial investigar as políticas assistenciais, cujo desenvolvimento permanece frágil diante da escassez de recursos, da fragmentação institucional e da dificuldade em articular ações intersetoriais.

Como destacam Grin, Demarco e Abrucio (2021b), torna-se fundamental investigar a atuação dos governos locais no desenvolvimento da assistência social, dado o protagonismo que esses receberam na implementação dessa política. Nesse sentido, o objetivo geral deste trabalho foi comparar a capacidade burocrática e instalada da assistência social em Macaé, Resende e Rio das Ostras, a fim de analisar sua influência no desenvolvimento das políticas socioassistenciais. Para atingir esse objetivo foi realizada uma análise documental, em que foram examinados os planos municipais de assistência social (PMAS), os diagnósticos socioterritoriais dos CRAS e os dados do Censo SUAS, de 2020 a 2022.

Ao analisar a capacidade estatal da assistência social em Macaé, Resende e Rio das Ostras, percebe-se que, apesar de apresentarem índices de IDCRAS e IDCREAS distintos, esses municípios mostram poucas divergências na capacidade burocrática e nas políticas socioassistenciais. Sendo que, a capacidade instalada foi o único aspecto que apresentou divergências relevantes entre eles.

Esse resultado evidencia que as métricas utilizadas para calcular os índices de IDCRAS e IDCREAS não estão refletindo com precisão as principais diferenças e semelhanças entre os CRAS e CREAS dos municípios brasileiros. Recomenda-se que esses cálculos sejam reconsiderados, a fim de incluir novas variáveis de análise que possam reproduzir com mais fidelidade a estrutura dos recursos humanos, da infraestrutura e dos serviços das instituições analisadas. Dessa forma, não foi possível estabelecer uma relação entre as dimensões analisadas (capacidade burocrática e instalada) e o desempenho das políticas socioassistenciais.

No que diz respeito à capacidade burocrática, nos três municípios analisados, a maioria dos profissionais da assistência social possuía ensino fundamental ou médio, além de haver uma parcela expressiva de funcionários públicos ocupando cargos de confiança. Como esta pesquisa adotou como modelo servidores públicos com vínculo estatutário e formação superior, conforme o estudo de Marengo (2017), não se pode associar altos índices de IDCRA e IDCRES à presença desse perfil de servidor.

Destaca-se que, dos municípios analisados, Rio das Ostras foi o único a apresentar um setor de gestão de pessoas formalmente estruturado, além de participar ativamente dos cursos do CapacitaSuas, oferecidos pelo Governo Federal, e a contar com equipes de referência nos CRAS e CREAS completas. Nesse sentido, nas dimensões de capacidade burocrática analisadas, foi o município que apresentou mais destaque.

Continuando a analisar a capacidade burocrática, Rio das Ostras e Macaé possuem Planos de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) implementados; no entanto, tais planos encontram-se desatualizados. A ausência de PCCS compromete a capacidade burocrática da assistência social, pois na falta de políticas de valorização profissional, a rotatividade dos servidores aumenta, o que impacta negativamente o atendimento à população. Os PCCS garantem a promoção interna da burocracia, além de serem um instrumento de reconhecimento dos serviços prestados à sociedade (SOUZA, 2018).

No que se refere à contratação de servidores públicos para a assistência social, todos os municípios analisados têm realizado concursos recentemente. Ressalta-se, contudo, que tais contratações ainda são recentes e que, em todos os casos, a assistência social se encontra em processo de transição rumo à consolidação de uma burocracia estatutária. Nesse aspecto, Macaé e Resende apresentam maior avanço, uma vez que a maioria dos cargos na área é ocupada por servidores efetivos.

A pesquisa constatou que a ampliação dos concursos públicos contribui para a maior estabilidade funcional e valorização dos profissionais da área. Em Resende, observou-se um crescimento na contratação de servidores efetivos e a consolidação de uma equipe de referência progressivamente mais qualificada. Esses avanços resultaram do esforço da SMASDH, articulada aos mecanismos de indução do Governo Federal.

Conforme evidenciado pela literatura analisada ao longo deste trabalho, a capacidade instalada exerce influência significativa sobre o desenvolvimento da assistência social. A disponibilidade de estrutura física adequada, aliada ao acesso a equipamentos e sistemas

tecnológicos — como computadores, celulares, internet, impressoras e demais materiais permanentes — reforça a relevância dessa dimensão para a consolidação do sistema de proteção social. Entre os municípios analisados, Rio das Ostras apresentou a melhor infraestrutura nos CRAS e CREAS, destacando-se positivamente nesse aspecto.

Em todos os municípios analisados, o quantitativo de CRAS e CREAS atendeu às normativas da PNAS (2004). Em Macaé, entretanto, essas unidades não se encontravam em bom estado de conservação, necessitando de reformas para adequar sua infraestrutura, além de apresentarem carência de materiais permanentes e equipamentos de trabalho mais tecnológicos. Em Resende, a situação revela-se contraditória: de um lado, há CRAS bem estruturados, com os aparatos necessários para a realização dos serviços de acolhimento; de outro, há unidades em estado de abandono, com estruturas precárias e sem condições adequadas para o atendimento à população.

Ao analisar a situação dos CRAS e CREAS em Rio das Ostras, observou-se que essas unidades passaram por reformas significativas entre 2019 e 2021, o que resultou em uma infraestrutura adequada, conforme as orientações da PNAS (2004). Como destacam Bichir, Júnior e Pereira (2020), a estrutura física dos CRAS é um aspecto que vem sendo aprimorado nos governos locais, sobretudo em razão do papel indutor do Governo Federal. Esta pesquisa, portanto, reforça a importância de ampliar os estudos sobre a capacidade instalada, uma vez que essa dimensão impacta diretamente a oferta de serviços de acolhimento, como o PAIF e o SCFV.

Em relação à localização dos CRAS e CREAS, em todos os municípios analisados, essas unidades estão situadas em locais com pouca segurança pública, dominados pelo crime organizado ou que expõem usuários e profissionais a situações de risco. A assistência social precisa estar próxima às áreas de maior vulnerabilidade social, assim como necessita assegurar o acesso seguro à população. Conforme destacam Silva (2016) e Ribeiro, Macaya e Coelho (2021), as políticas sociais ainda são negligenciadas e carecem de recursos financeiros adequados para garantir maior proteção a seus usuários.

Em Macaé, Resende e Rio das Ostras, os recursos financeiros destinados à assistência social foram baixos, variando de 1,5% a 2,5% do orçamento total executado. Nesse sentido, percebe-se que nenhum dos municípios analisados atingiu os 5% estipulados pela PNAS (2004). Esse resultado demonstra a necessidade de que essa estipulação tenha caráter

obrigatório, assim como ocorre no sistema educacional brasileiro, além da necessidade de fortalecer os mecanismos de controle das verbas destinadas à assistência social.

No que se refere às principais políticas socioassistenciais implementadas, percebe-se que nos municípios analisados os auxílios financeiros, embora essenciais para a população em situação de vulnerabilidade social, ainda não são complementados com políticas articuladas que promovam a autonomia dos seus beneficiários. De acordo com a PNAS (2004), os benefícios sociais devem cumprir uma dupla função: primeiro, garantir, por meio de auxílios, que todos tenham acesso a um padrão de vida minimamente digno; e, segundo, promover a capacidade e a autonomia das pessoas em situação de risco social.

Nesse contexto, torna-se fundamental que as secretarias municipais da área estimulem a autonomia e a valorização dos usuários. Dessa forma, os três municípios analisados precisam complementar seus programas emergenciais com políticas de longo prazo que promovam o desenvolvimento das capacidades individuais, especialmente por meio da coordenação intersetorial e intergovernamental.

Os benefícios concedidos à população pela assistência social de Macaé, Resende e Rio das Ostras têm caráter redistributivo. Apesar de sua importância para o atendimento a situações de risco circunstancial, como calamidades públicas e emergências, esses benefícios negligenciam aspectos fundamentais relacionados a iniciativas mais duradouras, voltadas à capilarização e integração dos serviços socioassistenciais.

Outra crítica à assistência social dos municípios investigados refere-se à implementação de auxílios seletivos, limitados ao uso da renda per capita familiar como único critério para definição dos beneficiários. Ao adotar esse parâmetro, os benefícios sociais não abrangem uma parcela importante da população, pois a desigualdade social vai além da questão de renda, envolvendo também aspectos culturais, estruturais e sociais que devem ser considerados. Para melhorar a qualidade de vida da população, é essencial que os órgãos públicos implementem políticas públicas universais e articuladas.

A normatização do SUAS é um passo importante para assegurar que as políticas socioassistenciais sejam implementadas em consonância com as normas nacionais. Destaca-se que Rio das Ostras foi o único município a apresentar maior avanço nesse aspecto, por ter uma Mesa de Negociação Permanente do SUAS instalada no órgão gestor municipal da assistência social. Ademais, cabe ressaltar que, em nenhum dos municípios analisados, existe lei municipal que regulamenta as diretrizes do SUAS, sendo essa uma área a ser desenvolvida.

O SUAS estipula que todos os CRAS e CREAS ofereçam o PAIF, o PAEFI e o SCFV, sendo os principais serviços de acolhimento oferecidos pela assistência social. Nos municípios analisados, verificou-se que Resende e Rio das Ostras ofereciam todos os serviços de acolhimento estabelecidos; no entanto, esses precisam de algumas melhorias para atingir a cobertura territorial estipulada. Já em Macaé, devido à falta de profissionais e estrutura física, esse ainda não concretizou o SCFV, oferecendo apenas o PAIF e o PAEFI.

A análise proposta neste estudo indica que os serviços de acolhimento oferecidos pelos CRAS e CREAS estão cada vez mais padronizados, o que contribui para mitigar os efeitos negativos das desigualdades regionais sobre a assistência social. Recomenda-se que pesquisas futuras realizem mais estudos de campo para investigar a organização desses serviços, bem como a percepção dos usuários e servidores sobre os impactos na proteção social.

Esta pesquisa concluiu que a capacidade instalada constitui um aspecto relevante para a performance dos serviços socioassistenciais em Macaé, Resende e Rio das Ostras. Os resultados obtidos demonstram que, embora ainda pouco explorada na literatura, tal dimensão exerce papel significativo no desempenho local da política de assistência social. Espera-se, com este estudo, incentivar o aprofundamento desse tema, de modo que, em pesquisas futuras, a variável em questão receba maior atenção.

Conclui-se que Rio das Ostras apresentou a melhor infraestrutura na provisão dos serviços de assistência social, o que implica em uma maior capacidade de acolhimento aos usuários dos CRAS e CREAS. Ademais, percebe-se que, apesar da significativa variação nos resultados dos indicadores utilizados para a condução desta pesquisa, essas divergências não se repetiram na análise da capacidade burocrática nem nas políticas socioassistenciais analisadas.

Esta pesquisa não investigou a percepção dos servidores públicos nem dos usuários dos CRAS e CREAS sobre as políticas socioassistenciais. Recomenda-se, portanto, que estudos futuros incluam entrevistas com esses profissionais e com a população usuária dos serviços de proteção social, a fim de suprir essa limitação.

Além disso, sugere-se a realização de comparações entre municípios de diferentes portes populacionais, já que esta pesquisa comparou três municípios de grande porte populacional. Ao realizar comparações com amostras mais distintas, pode-se investigar as variações na assistência social, identificando como diferentes contextos territoriais, estruturais e institucionais influenciam a oferta dos serviços prestados. Ademais, ressalta-se que esta

pesquisa não contemplou a análise de outras políticas e programas desenvolvidos nos municípios que, eventualmente, podem impactar o desempenho das ações socioassistenciais, constituindo-se em uma agenda relevante para investigações futuras.

Este estudo não conseguiu obter todos os dados sobre a assistência social nos municípios investigados, pois algumas informações não foram disponibilizadas nos documentos e indicadores utilizados. Nesse sentido, recomenda-se a criação de um modelo padrão para o Plano Municipal de Assistência Social a ser adotado por todos os municípios, a fim de garantir que esses dados sejam evidenciados com maior clareza.

O SUAS, a PNAS (2004) e a NOB-RH (2006) têm contribuído de maneira relevante para a padronização da assistência social, como pode ser observado, uma vez que os municípios analisados apresentam mais pontos em comum a serem destacados do que divergências. A implementação do SUAS representou um avanço para a política de assistência social, considerando sua trajetória fragmentada, marcada pela prevalência de instituições do terceiro setor.

Este trabalho mostra-se relevante ao buscar contribuir para o desenvolvimento de políticas de caráter universal, que promovam não apenas maior cobertura territorial, mas também legitimidade e impacto social. Ademais, procura colaborar com a sociedade por meio de um estudo que visa romper com os estigmas filantrópicos que ainda envolvem a assistência social, fortalecendo-a como política pública. No campo acadêmico, almeja-se que este estudo sirva de inspiração para futuras pesquisas voltadas ao aprofundamento da análise sobre o desenvolvimento da assistência social no Brasil.

Por fim, este trabalho conclui que a assistência social caminha para uma maior padronização, impulsionada pelo SUAS e pelos mecanismos de indução do Governo Federal. A pesquisa evidencia a evolução dos CRAS e CREAS nas últimas décadas. Embora as normativas que regulam essas instituições sejam recentes, observou-se avanços significativos nas unidades de proteção social analisadas. Como política compartilhada entre os entes federados, a assistência social requer o fortalecimento da coordenação intergovernamental, tendo em vista que seus principais avanços ocorreram por meio do poder indutor do Governo Federal.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. (Org.). Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Cegov/UFRGS, p. 248-286, 2021.

AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais, (89), p. 1-28, 2019.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas Políticas sociais. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set., 2002.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: Uma contradição em termos ? Dados, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

BERGUE, Sandro Trescastro . Gestão de Pessoas em Nível Municipal. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. (Org.). Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido do federalismo brasileiro. 1ed. Porto Alegre: ED UFRGS - Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, v. 1, p. 198-247, 2021

BEZERRA, S. S.; SILVA, L. C. Federalismo e Redes Intergovernamentais: O caso da implementação da Política de Assistência Social. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, ISSN: 2317-921X, 2017.

BICHIR, R. Emergência e a consolidação de programas de transferência de renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. In: Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada, IPEA, p. 325- 35, 2016.

BICHIR, R. M.; JÚNIOR, 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.

BICHIR, R.; JUNIOR, S.S. Disseminação de capacidades estatais na política de assistência social: uma análise na escala dos municípios (cap.11). in CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS O universo desconhecido no federalismo brasileiro. Editora UFRGS, p.434-470. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012*. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília: CNAS, 2012. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/nob\\_suas\\_res\\_33\\_2012.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/nob_suas_res_33_2012.pdf). Acesso em: 22 fev. 2025.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Benefícios eventuais no SUAS: orientações técnicas**. Brasília, DF: MDS, 2018. Disponível em: [Benefícios Eventuais no SUAS: orientações técnicas Documento sob consulta pública](#). Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Caderno de Orientações Técnicas do Centro Pop.** Brasília, DF: MDS, 2011. Disponível em: [Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – CENTRO POP](#). Acesso em: 14 de jan. de 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Caderno de Orientações Técnicas do CRAS.** Brasília, DF: MDS, 2009. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/cadernos/orientacoes\\_cras.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cadernos/orientacoes_cras.pdf). Acesso em: 01 de fev. de 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Caderno de Orientações Técnicas do CREAS.** Brasília, DF: MDS, 2011. Disponível em: [04 - Caderno CREAS.indd](#). Acesso em: 05 de fev. de 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho e educação permanente do SUAS em pauta** / organizador: José Ferreira da Cruz et al. 1. ed. Brasília: MDS, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único – SAGI. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/>. Acesso em: 12 de dez. de 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.** Brasília, DF: MDS, 2009. Disponível em: [RESOLUÇÃO Nº 109, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009](#). Acesso em: 05 de fev. de 2025.

BRASIL, Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas-NOB-RH/SUAS, 2006.

BOSCARI, M.; SILVA, F. N. A Trajetória da Assistência Social até se efetivar como política social pública. Caçador, v. 4, n.1, p. 108-127, 2015.

BOVOLenta, G. A. A relação de cooperação (in) existe na Assistência social: apontamentos sobre o Federalismo Brasileiro. Texto & Contextos, Porto Alegre, v. 18, n.1, p. 110-120, jan/jun. 2019.

CAROLO, D. T. N., CARVALHO, K. V., MILANI, M. L. Financiamento da assistência social: avanços e ameaças à política pública de inclusão social. DRd - Desenvolvimento Regional Em Debate, 12, 265–290, 2022.

CAVALCANTE, Pedro e RIBEIRO, Beatriz. “O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros”. Revista de Administração Pública, 46 (6):1459-1477, 2012

CIALDINI, A. S.; AFONSO, J. R.; LEÃO, S. S. S. Finanças Públicas: uma análise das capacidades estatais dos municípios brasileiros. In: GRIN, Eduardo José (Org.); DEMARCO, Diogo Joel (Org.); ABRUCIO, Fernando Luiz (Org.). CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS: O universo desconhecido no federalismo brasileiro. 1 ed. Porto Alegre: UFRGS, cap. 3, p. 125-169, 2021.

CINGOLANI, L. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. UNU-Merit: Maastricht. (Working Paper, n. 53), 2013.

COMPLETA, E. R. Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional, In *Análisis Político*, nº 29, 2016.

COUTINHO, D. R. Entre eficiência e legitimidade: o bolsa família no desafio de consolidação do SUAS. In: *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Tradução . Brasília: Ipea, p. 267-293, 2014.

DANTAS, J. G. da S. A assistência Social no Brasil: da benemerência ao direito. *Socializando*. Aracati, v. 1, n. 3, p. 105-113, jul. 2016.

DI GIOVANNI, G. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. In *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas/SP, UNICAMP, p. 9-29, 1998

DUARTE, L. A. A CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: uma introdução ao estudo do trabalho social com famílias. In: *V Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2021, ambiente virtual. Consciência de classe e lutas sociais na superação da barbárie, 2021*.

EVANS, P. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, v. 64, p. 748-765, 1999.

FRANZESE, Cibele e ABRUCIO, Fernando, L. “Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação”, in G. Hochman e C. A. P. Faria (orgs.), *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, pp. 361-386, 2013.

GOMIDE, A. Á. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des) vantagens comparativas do Brasil. In A. Á. Gomide & R. R. Boschi (eds.), *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. IPEA, p. 15-49, 2016.

GOMIDE, A., PEREIRA, A. K., & MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In *Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas*, IPEA, p. 85-104, 2018.

GRIN, E. “Notas sobre a Construção e a Aplicação do Conceito de Capacidades Estatais”. *Revista Teoria e Sociedade*, vol. 20, p.121-143, 2012.

GRIN, E. J. & ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista do Serviço Público*, 69 (s/n), p. 85-122, 2018.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J. ; ABRUCIO, F. L. Capacidades Estatais em Governos Subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: Eduardo José Grin, Diogo Joel Demarco [e] Fernando Luiz Abrucio. (Org.). *Capacidades estatais em governos subnacionais*:

dimensões teóricas e abordagens analíticas. 1ed. Porto Alegre: Editora UFGRS/CEGOV, v. 1, p. 42-85, 2021.(a)

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J. ; ABRUCIO, F. L. Considerações Finais: o que o livro ensina sobre a construção das capacidades estatais municipais no Brasil. In: Eduardo José Grin, Diogo Joel Demarco [e] Fernando Luiz Abrucio. (Org.). Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. 1 ed. Porto Alegre: Editora UFGRS/CEGOV, v. 1, p. 673-701, 2021. (b)

GUBA, E.G; LINCOLN, Y.S. Effective Evaluation. São Francisco, Jossey-Bass, 1981.

IBGE.- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.google.com/url?q=https://cidades.ibge.gov.br/&sa=D&source=editors&ust=1744038329191777&usq=AOvVaw1E3XNAT9lktiivTa0Y2cbb> .Acesso em 05 de outubro de 2024.

JACCOUD, Luciana; BICHR, Renata M. e MESQUITA, Ana C. (2017), “O Suas na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas”. Novos Estudos CEBRAP, ed. 108, 36 (2): 36-53, 2017.

JANNUZZI, P. *et al.* As capacidades estatais, serviços e trabalhadores na política de assistência social no Brasil. *in:* Trajetórias da burocracia na nova república: Heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985- 2020). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), p. 503-532, 2023.

LANZARA, A. P. Capacidades Estatais, Trabalho e Seguridade Social: África do Sul, Argentina e Brasil em perspectiva comparada. *In* A. Á. Gomide & R. R. Boschi (eds.), Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. IPEA, p. 191-323, 2016.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Cargos de confiança e políticas públicas no executivo federal *in:* Burocracia e Políticas Públicas no BRASIL interseções analíticas. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública- ENAP, p. 141-160, 2018.

LOUREIRO, M. R.; CALABREZ, F. Capacidade Estatal e Dívida Pública no Brasil: o caso da Secretaria do Tesouro Nacional. Revista de Sociologia e Política, v. 28, p. 1-18, 2020.

MACAÉ. Plano Municipal de Assistência Social de Macaé. Macaé: PMAS, 2021a. Disponível em: <https://www.macaerj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1645060024.pdf> . Acesso em: 2 jan. 2025.

MACAÉ. **Aberta consulta para famílias do CadÚnico beneficiadas com auxílio alimentação.** Central de Notícias de Macaé, 30 de novembro de 2021. Disponível em: <https://macae.rj.gov.br/noticias/leitura/noticia/aberta-consulta-para-familias-do-cadunico-beneficiadas-com-auxilio-alimentacao> . Acesso em: 15 abr. de 2025.

MACAÉ. **Portal da Transparência de Macaé.** Macaé, RJ: Prefeitura Municipal, 2021. Disponível em: <https://transparencia.macaerj.gov.br/>. Acesso em: 18 fev. 2025.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie / Europäisches Archiv Für Soziologie*, v. 25, n. 2, 185–213, 1984. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/23999270>. Acesso em: 20 de abril de 2024.

MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 60, no 4, pp. 1025 a 1058, 2017.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. in. *Revista de Sociologia e Política*, 25 (64), p. 03-21, 2017.

MAZZUCATO, M. O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

PAULA, R. F. dos S. Assistência Social: direito público e reclamável. In: CRUZ, José Ferreira da Cruz [et al]. 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Brasília: MDS, 2013.

PIRES, R., & GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), pp. 121-143. DOI: 10.1590/1678-987316245806, 2016.

PIRES, R. R. C.; LOTTA, G.; JUNIOR, R. D. T. Burocracias implementadoras e a (re)produção de desigualdades sociais: perspectivas de análise no debate internacional, in: *Burocracia e Políticas Públicas no BRASIL interseções analíticas*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública- ENAP, p. 247-266, 2018.

RESENDE. **A PREFEITURA DE RESENDE INICIA REFORMA DO CENTRO DE REFERÊNCIA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS) DO BAIRRO TOYOTA**. Resende, 07 de novembro de 2022. Disponível em: [PREFEITURA DE RESENDE INICIA REFORMA DO CENTRO DE REFERÊNCIA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL \(CRAS\) DO BAIRRO TOYOTA](#). Acesso em: 21 mar. 2025.

RESENDE. Plano Municipal de Assistência Social de Resende. Resende: PMAS, 2021b. Disponível em: <https://resende.rj.gov.br/images/Plano-Municipal-de-Assistencia-Social-de-Resende-2022-a-2025.pdf> . Acesso em: 5 jan. 2025.

RESENDE. **PREFEITURA INSTALA BASE DO CRAS EM VISCONDE DE MAUÁ A PARTIR DA PRÓXIMA SEMANA. ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS**. Resende, 24 de fevereiro de 2021. Disponível em : [PREFEITURA INSTALA BASE DO CRAS EM VISCONDE DE MAUÁ A PARTIR DA PRÓXIMA SEMANA](#). Acesso em: 21 mar. 2025.

RESENDE. **Portal da Transparência de Resende**. Resende, RJ: Prefeitura Municipal, 2021. Disponível em: <https://resende.rj.gov.br/blogtransparencia/page/index.asp> . Acesso em: 19 fev. 2025.

RIBEIRO, M. M.; MACAYA, J. F. M.; COELHO, I. B. Capacidades estatais em tecnologias de informação e comunicação dos municípios brasileiros. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J. (org.). Capacidades estatais nos governos locais brasileiros: entre demandas federativas e atuação municipal. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2021. p. 221–252.

RIO DAS OSTRAS. Diagnóstico Socioterritorial do CRAS Rocha Leão. 2021. Disponível em: <https://www.riodasostras.rj.gov.br/wp-content/uploads/2023/06/diagnostico-cras-rocha-lea-o-2022-2025.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2025.

RIO DAS OSTRAS. Diagnóstico Socioterritorial do CRAS Sul. 2021. Disponível em: <https://www.riodasostras.rj.gov.br/wp-content/uploads/2023/06/diagnostico-cras-sul-2022-2025.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2025.

RIO DAS OSTRAS. **RIO DAS OSTRAS ADEQUA NOMENCLATURA DA SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**. Departamento de Jornalismo - ASCOM, Rio das Ostras, 24 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.riodasostras.rj.gov.br/rio-das-ostras-altera-sigla-da-secretaria-de-assistencia-social/>. Acesso em: 25 fev. 2025.

RIO DAS OSTRAS. Plano Municipal de Assistência Social de Rio das Ostras. Rio das Ostras: PMAS, 2021c. Disponível em: [https://www.riodasostras.rj.gov.br/wp-content/uploads/2023/06/pmas-2022-2025\\_final.pdf](https://www.riodasostras.rj.gov.br/wp-content/uploads/2023/06/pmas-2022-2025_final.pdf). Acesso em: 9 jan. 2025.

Rio das Ostras. **Portal da Transparência de Rio das Ostras**. Rio das Ostras, RJ: Prefeitura Municipal, 2021. Disponível em: <https://www.riodasostras.rj.gov.br/transparencia/>. Acesso em: 23 fev. 2025.

SÁTYRO, Natália; CUNHA, Eleonora. O caminho da assistência social brasileira Política pós-1988: o significado das instituições e ideias, BPSR, v. 8, 1 p. 80-108, 2014.

SÁTYRO, Natália G. D.; CUNHA, Eleonora S. M.; CAMPOS, Jarvis. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. Opinião Pública, v. 22, p. 286-317, 2016.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. A capacidade transformativa do Governo Federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios. Revista De Administração Pública, 52(3), 363–385, 2018.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social. Opinião Pública, v. 25, n. 2, p. 401-432, maio/ago. 2019.

SCHNEIDER, B. R. O estado desenvolvimentista no Brasil: Perspectivas históricas e comparadas. In: GOMIDE, A. A. PIRES, R. R. Capacidades Estatais e Democracia Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Brasília: IPEA, p. 31- 56, 2014.

SCHNEIDER, Ben Ross. Studying the Brazilian State in: Politics within the State: elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, p. 3-23, 1991.

SCHMIDT, J. A. C. A gestão pública do Sistema Único de Assistência Social no município de Niterói: Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) em uma perspectiva crítica in: Sistema Único de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro: experiências locais: Gramma Livraria e Editora, p. 143-172, 2016.

SENNA, M. de C. M. Sistema Único de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro: experiências locais. Rio de Janeiro: Gramma Livraria e Editora. 2016a.

SENNA, M. de C. M. O Sistema Único de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro: breve panorama da implementação in: Sistema Único de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro: experiências locais: Gramma Livraria e Editora, p. 65-105. 2016b.

SERAFIM, H. R.; ALVES, I.G. A Constituição de 1988 no Brasil e assistência social: trajetórias da inclusão social e do combate à pobreza. Acta Scientiarum. Human and Social Sciences, vol. 40, núm. 3, 2018.

SILVA, A. A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, V. P. Centros de Referência em Assistência Social-CRAS: Notas acerca do universo da gestão in: Sistema Único de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro: experiências locais: Gramma Livraria e Editora, p. 203-224. 2016.

SKOCPOL, T. States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Org.). Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press, p. 3-37, 1985.

SPOSATI, A.; Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: \_\_\_\_\_. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/Unesco, p. 13-56. 2009.

SOUZA, C. Governos estaduais e políticas sociais. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz. p. 265-287, 2002.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. São Paulo: Perspectiva, 2004.

SOUZA, C. M. "Modernização e capacidade burocrática e financeira do Estado na política de assistência social" - Projeto de pesquisa submetido ao CNPq para solicitação de bolsa de produtividade em pesquisa. Agosto, 2010.

SOUZA, C. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. Brasília: Ipea, v. 1, p. 1-68. (Texto para Discussão, n. 2035), 2015.

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

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, 2017.

SOUZA, C. Federalismo e capacidades estatais: O papel do Estado Membro na política da assistência social *in*: Burocracia e Políticas Públicas no BRASIL interseções analíticas. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública- ENAP, p. 269-297, 2018.

SOUZA, C.; GRIN, E. J. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. *in*: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Cegov/UFRGS, p. 86-124, 2021.

SPOSATI, A.; BONETTI, D. A.; YASBEK, M. C. & FALCÃO, M. C. B. C. Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise (8ª ed.). São Paulo: Cortez, 2003.

SPOSATI, A. Contribuição para a concepção do Sistema Único de Assistência Social. SUAS, Pará, 2004.

SPOSATI, A. Assistência Social: De ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC* n. 10, jul./dez. 2007.

TILLY, C. *European Revolutions, 1492–1992*. Oxford: Blackwell, 1996.

TILLY, C. War making and state making as organized crime. *In*: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Eds.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 169-191, 1985.

WEBER, M. *Economia e Sociedade*. v. 2, ed. 1, 2004.